

L'Institut wallon de l'évaluation,
de la prospective et de la statistique



DYNAMIQUES RÉGIONALES

N°14

Les finances publiques
wallonnes : état des lieux
et perspectives

2
0
2
3



COLOPHON

La revue *Dynamiques régionales* s'inscrit dans les missions de l'IWEPS. Institut scientifique régional au carrefour des champs de la décision politique et de la recherche scientifique, l'IWEPS poursuit l'ambition de donner davantage de visibilité aux travaux scientifiques susceptibles de contribuer au débat public et à la conduite de la politique régionale. Dans cette visée mobilisatrice, la revue *Dynamiques régionales* offre aux chercheurs une opportunité de diffusion des résultats de recherches dont le point commun est de porter sur des questions d'intérêt pour la Wallonie. Pour autant, ils ne se focalisent pas nécessairement sur la Wallonie : les études menées dans d'autres pays ou régions peuvent être riches d'enseignements, fertiliser l'expertise wallonne et éclairer les décisions de nos responsables politiques.

Création graphique : **Déligraph, Bruxelles**

Mise en page : **Snel Grafics SA, Vottem**
www.snel.be

Éditeur responsable : **Sébastien Brunet**
(Administrateur général, IWEPS)

Dépôt Légal : **D/2023/10158/4**

ISSN : **2593-4937**

Disponible sur <https://www.cairn.info/>

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

IWEPS

Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique

Route de Louvain-La-Neuve, 2
5001 BELGRADE - NAMUR

Tél : 32 (0)81 46 84 11

<http://www.iweps.be>

info@iweps.be

COMITÉ DE RÉDACTION

Directeur de la publication : Sébastien Brunet

Rédactrices en chef : Claire Dujardin, Virginie Louis
et Sïle O'Dorchai

Rédacteur en chef invité : Benoît Bayenet (ULB, ULiège)

Coordination de l'édition : Évelyne Istace

Ces travaux ne reflètent pas la position de l'IWEPS et
n'engagent que leurs auteurs.

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Lionel Artige (ULiège)

Marc Bourgeois (ULiège)

Michele Cincera (ULB)

Éric Cornélis (UNamur)

Catherine Dehon (ULB)

Marcus Dejardin (UNamur et UCL)

Isabelle Godin (ULB)

Marie Goransson (ULB)

Jean-Marie Halleux (ULiège)

Cédric Istasse (CRISP)

Karel Neels (UAntwerpen)

Nathalie Schiffino (UCL)

Mélanie Volral (UMons)

Marc Zune (UCL)

TABLE DES MATIÈRES

5 | **INTRODUCTION : LES FINANCES PUBLIQUES WALLONNES :
ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES**
Par Benoît Bayenet

31 | **LES RECETTES DE LA WALLONIE : ÉTAT DES LIEUX ET
MARGES DE MANŒUVRE RÉGIONALES**
Par Benoît Bayenet et Marc Bourgeois

63 | **LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE DE LA COVID-19 ET
DES INONDATIONS SUR LES FINANCES RÉGIONALES**
Par Mélanie Matte

77 | **LE PLAN DE RELANCE DE LA WALLONIE**
Par Philippe Boveroux et Luc Simar

103 | **LA SOUTENABILITÉ DE LA DETTE WALLONNE**
Par Benoît Bayenet et Xavier Debrun

131 | **LES FINANCES DES COMMUNES WALLONNES : SITUATION
BUDGÉTAIRE ET PRINCIPAUX ENJEUX**
Par Arnaud Dessoy

165 | **LES FINANCES DES PROVINCES WALLONNES : L'IMPACT DE
LA REPRISE DE FINANCEMENT DES ZONES DE SECOURS**
Par Dominique Darte, Élise Paternostre et Fanny Voisin

INTRODUCTION : LES FINANCES PUBLIQUES WALLONNES : ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

Benoît BAYENET¹

¹ Professeur ULB et ULiège, Président du Conseil central de l'Économie et Vice-Président du Conseil de la fiscalité et des finances de Wallonie - benoit.bayenet@ulb.be

1 INTRODUCTION

Depuis quelques mois, les finances publiques de la Wallonie inquiètent un grand nombre d'acteurs économiques, financiers et politiques. La question de la soutenabilité des finances publiques paraît plus préoccupante pour la Région wallonne que pour d'autres entités fédérées. Ce numéro de la revue *Dynamiques régionales* s'est donné comme objectif d'analyser les principaux aspects des finances publiques wallonnes et de pouvoir éclairer tout citoyen sur les enjeux et les perspectives. La lecture des indicateurs budgétaires n'est cependant pas chose aisée. Cette introduction vise à fournir les éléments essentiels de la boîte à outils permettant de comprendre les différents concepts de recettes,

de dépenses, de soldes budgétaires et de dettes qui sont publiés dans les documents officiels. Il s'agit aussi ici d'exposer les prévisions pour l'année 2023 tel que prévu dans les documents budgétaires votés au Parlement de Wallonie en décembre 2022. Les articles de ce numéro se consacrent, quant à eux, à la situation budgétaire de la Région wallonne sur la base des années antérieures et de l'exécution du budget jusqu'en 2022. Dans ce numéro, Benoît Bayenet et Marc Bourgeois (cf. pp. 31 à 62) analysent de manière détaillée les différentes recettes de la Région wallonne tandis que Mélanie Matte (cf. pp. 63 à 76) se concentre sur les dépenses.

Graphique 1 : Évolution des recettes et des dépenses de la Région wallonne (en milliers d'euros)



Source : Cour des comptes, Projets de décrets contenant les budgets pour l'année 2023 de la Région wallonne, Rapport approuvé le 2 décembre 2022 par la chambre française de la Cour des comptes

Le graphique 1 offre une première synthèse de l'évolution des finances publiques wallonnes. Comme les autres entités publiques belges, la Région wallonne n'a pas été épargnée par les conséquences de la crise sanitaire liée à la Covid-19, de la crise en Ukraine et de la crise énergétique; sans oublier, dans le cas de la Wallonie, les inondations de juillet 2021. Cependant, la dégradation des finances publiques wallonnes est antérieure à la crise liée à ces crises. Entre 2015 et 2019, la croissance des dépenses était de 12,7 %, alors que celle des recettes était seulement de 8,8 %. Sur la période 2019-2021, essentiellement en raison de la crise sanitaire et des inondations, les dépenses ont progressé de 25,5 %, alors que les recettes n'augmentaient que de 4,8 %. Cet écart s'est traduit par une aggravation du déficit budgétaire et, corrélativement, une augmentation de la dette directe² qui est passée de 7,9 milliards d'euros au 31 décembre 2015 à 20,6 milliards

d'euros au 31 décembre 2021, soit une augmentation de plus de 160 %. En 2022, selon les dernières estimations disponibles de l'ajustement budgétaire, la croissance des recettes serait de 14,2 %, tandis que celle des dépenses serait de 6,4 %. Les prévisions pour le budget 2023 prévoient une tendance similaire avec une croissance des recettes de 10 % et une hausse des dépenses de 4,9 %. Cependant, le niveau absolu des dépenses étant toujours supérieur à celui des recettes, les prévisions pour 2023 prévoient un nouveau déficit (solde de financement³) de l'ordre de 2,6 milliards d'euros (Cour des comptes, 2022b).

Toute évaluation des finances d'une entité politique implique l'examen de deux questions importantes : quel est le périmètre de l'entité analysée (autrement dit, quels sont les organismes consolidés avec les services du Gouvernement)? Quel est le référentiel comptable utilisé (comptabilité budgétaire, générale ou nationale)?

² Comme nous le verrons à la section 4.4, la dette régionale est composée de la dette directe qui correspond aux emprunts effectués par la Wallonie (cumul des déficits budgétaires, réemprunts des amortissements de la dette indirecte et « dette reprise ») et la dette indirecte qui englobe les emprunts que la Wallonie rembourse pour le compte de certaines institutions (dette contractée par des sociétés de droit public dont la Wallonie assure tout ou partie des charges).

³ Voir ci-après pour une description des concepts de déficit.

2

LE PÉRIMÈTRE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Donner une image fidèle de l'état des finances publiques exige de définir le périmètre du secteur public économiquement pertinent, dans notre cas, la Région wallonne. En principe, toute obligation financière d'une entité pesant directement ou indirectement sur les recettes publiques ou les dépenses publiques de la Région doit être prise en compte pour déterminer les niveaux de déficit et de dette régionaux. Il s'agit de recenser toutes les obligations financières des entités sur lesquelles la Région wallonne exerce un contrôle stratégique et opérationnel suffisamment fort pour qu'elles soient incluses dans le périmètre des administrations publiques wallonnes⁴. Cette opération exige un important travail de recensement des données et de consolidation (élimination des obligations croisées entre entités reprises dans le périmètre). Les comptes financiers (qui reflètent son endettement) et non financiers (qui reflètent son déficit éventuel) de la Région wallonne sont établis en consolidant les données relatives aux unités d'administration publique (UAP) reprises par l'Institut des Comptes nationaux (ICN) dans le sous-secteur S.1312 wallon au sens du SEC 2010 (Système européen des comptes nationaux)⁵. Ces UAP sont identifiées conformément à la typologie établie par le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes (Décret WBFIn⁶). Les comptes financiers et non financiers de la Région wallonne englobent également les

comptes des mécanismes de financement alternatif (mécanismes de subventions à l'investissement essentiellement au bénéfice des administrations locales) et les missions déléguées (mesures de politique publique dont l'exécution est confiée par le Gouvernement à une UAP)⁷.

Entré en vigueur en septembre 2014, le SEC 2010 a conduit à un élargissement considérable du périmètre de consolidation – par vagues successives durant l'année 2014 – par l'intégration (notamment) des outils économiques, du logement social, des mécanismes de financement alternatif ainsi que des missions déléguées. L'élargissement du périmètre des UAP wallonnes a substantiellement influencé le déficit et le niveau de la dette wallonne. Ainsi, la seule consolidation du logement social dans le périmètre a augmenté la dette brute consolidée de la Région wallonne de plus de 6 milliards d'euros⁸.

Notons que les pouvoirs locaux (communes et provinces) ne sont pas globalisés dans le périmètre des administrations publiques wallonnes et font l'objet d'un regroupement spécifique (sous-secteur S.1313 wallon au sens du SEC 2010). Cependant, vu les liens financiers importants entre la Région et les pouvoirs locaux, deux articles spécifiques se concentrent sur cette thématique : Arnaud Dessoay analyse la situation financière des communes (cf. pp. 131 à 164) et Dominique Darté, Élise Paternostre et Fanny Voisin se concentrent sur celle des provinces (cf. pp. 165 à 177).

⁴ Pour une analyse spécifique, voir notamment Bayenet *et al.* (2019a).

⁵ Voir section 3.4 pour une description du SEC 2010.

⁶ Décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes (<https://wallex.wallonie.be/eli/loi-decret/2011/12/15/2011027237/2012/01/01>).

⁷ Commission externe sur la dette et les finances publiques, Rapport sur la soutenabilité de la dette de la Région wallonne, Parlement de Wallonie, déposé au Parlement de Wallonie en novembre 2021.

⁸ Pour une analyse, voir notamment Bayenet et Piron (2015).

3 LE RÉFÉRENTIEL COMPTABLE

Trois comptabilités sont utilisées dans le cadre du contrôle et du suivi des finances publiques : la comptabilité budgétaire, la comptabilité générale et la comptabilité nationale. Ces trois comptabilités sont interconnectées, mais répondent à des objectifs différents (Bayenet *et al.*, 2019a).

3.1. LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE

La comptabilité budgétaire fait référence au budget, soit l'acte politique de prévision et d'autorisation donné par le Parlement au Gouvernement. Le budget fixe annuellement les montants des prévisions de recettes et des autorisations de dépenses. La comptabilité budgétaire porte donc sur des flux financiers (dépenses et recettes) et fait abstraction des créances, des dettes, des actifs et des passifs. Elle ne concerne que les dépenses et les recettes qui sont budgétaires, à savoir celles qui font l'objet d'une autorisation par le Parlement. La comptabilité budgétaire est qualifiée de « comptabilité démocratique » car elle porte essentiellement sur le contrôle des autorisations de dépenses octroyées par le Parlement au Gouvernement et reflète le suivi permanent de l'exécution du budget. Elle permet de piloter le budget en cours d'exercice budgétaire et d'établir *ex post* le compte rendu de son exécution (le « compte d'exécution du budget »), et donc, le solde budgétaire. Cette forme de comptabilité permet de planifier les besoins reportés sur les exercices ultérieurs en termes de moyens de liquidation et de trésorerie, mais aussi de contrôler le maintien du budget dans la trajectoire fixée d'évolution des finances publiques (Desille, 2009). Elle ne fournit cependant aucune information sur la gestion du patrimoine et la gestion courante. De même, elle n'intègre pas la gestion financière de la dette (Khrouz et Tsatsis, 2009).

3.2. LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE

Les lois de 2003⁹ sur la réforme de la comptabilité publique prévoient l'adjonction d'une comptabilité générale à la comptabilité budgétaire. Cette comptabilité s'inspire de la comptabilité des entreprises privées. Elle est dite « économique » car elle permet le contrôle de la situation patrimoniale et financière d'une entité. La comptabilité générale permet en effet d'établir l'état du patrimoine et les résultats de la gestion d'un exercice comptable au travers de bilans et de comptes de résultat. Elle fait également apparaître les droits et engagements hors bilan d'une entité. Ces documents comptables complètent les rapports budgétaires et fournissent une information financière sur le patrimoine, les créances, la trésorerie et la dette d'un niveau de pouvoir. Les comptes certifiés par la Cour des comptes et déposés au Parlement permettent d'analyser la bonne utilisation des deniers publics et la qualité de la gestion financière du Gouvernement et de ses institutions. Force est cependant de constater que la matérialisation de cette obligation de tenir une comptabilité générale s'est fait très longuement attendre. La loi impose une première certification seulement à partir des comptes de l'année 2020. Dans son 34^e Cahier, la Cour des comptes (2022a) a émis une opinion pour la deuxième année consécutive sur les comptes de la Région wallonne dans le cadre de sa mission de certification de ces derniers. L'opinion émise est défavorable sur les comptes 2021 comme elle l'était sur le compte général 2020 des services du Gouvernement wallon. Le *reporting* en comptabilité générale ne sera pas utilisé dans le cadre de cet article vu qu'il ne regroupe pas encore l'ensemble des entités publiques wallonnes au sens du SEC et, qu'outre les lacunes du décret wallon, la Cour des comptes a fait de nombreuses observations, notamment à propos du développement de la nouvelle

⁹ Loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et Régions ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes et Loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

application comptable WBFIn-SAP qui ne permet pas de répondre aux dispositions générales de la loi du 16 mai 2003.

3.3. LA COMPTABILITÉ NATIONALE

La comptabilité nationale s'est imposée comme un outil de suivi et de contrôle des finances publiques, même si tel n'était pas sa vocation première. Elle est davantage un outil statistique au service du suivi de l'évolution des finances publiques, qu'un outil à destination budgétaire et comptable. La comptabilité nationale est mise en œuvre en Europe à travers le système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC¹⁰). Le SEC a fait son apparition dans le débat des finances publiques avec la signature du Traité de Maastricht en 1992. Pour garantir des données comparables et vérifiables entre les pays européens, la décision fut prise de prendre le SEC comme référentiel pour vérifier le respect des normes de 3 % pour le déficit et de 60 % pour la dette en pourcentage du PIB. Étant donné que les finances publiques des États européens (comptabilité budgétaire) étaient organisées de manière sensiblement différente, il était essentiel d'établir un cadre de comparabilité strict pour la détermination de « l'entité publique » faisant l'objet des critères de Maastricht et pour la caractérisation des notions de déficit et de dette relatives à cette entité. Le SEC offre une base commune satisfaisante étant donné que ce système de comptabilité fait abstraction de la configuration spécifique des finances publiques nationales et opère des classifications et catégorisations sur la base de critères économiques et non institutionnels (Lequiller, 2018) ou juridiques.

La notion de déficit reprise dans le Traité correspond à la notion de « besoin de financement des administrations publiques », soit le solde du compte de capital de la comptabilité SEC qui diffère du solde budgétaire repris en comptabilité budgétaire. Comme nous le

verrons dans le cas du budget wallon 2023, l'estimation du solde de financement en SEC nécessite d'appliquer certaines corrections par rapport à la comptabilité budgétaire. La dette publique brute au sens des comptes nationaux correspond au total des éléments inscrits au passif du compte de patrimoine. Il s'agit d'une dette non consolidée enregistrée à sa valeur de marché. Par contre, la dette des administrations publiques au sens de Maastricht est une dette consolidée exprimée en valeur faciale, autrement dit à la valeur de remboursement du principal. Elle mesure les engagements financiers bruts consolidés de l'ensemble des administrations publiques d'un pays envers les autres secteurs. Les dettes d'une administration publique envers une autre sont donc soustraites à la fois des passifs de la première et des actifs de la deuxième. La dette au sens de Maastricht exclut certains éléments de la dette au sens des comptes nationaux : dette de pensions, produits dérivés, dettes de fonctionnement courant (charges à payer aux fournisseurs, prestations sociales à verser aux ménages, etc.)¹¹.

Afin de permettre à l'ICN d'établir les comptes macroéconomiques de la Belgique, chaque entité doit fournir, dans le cadre de la base documentaire, un regroupement économique des opérations budgétaires conformément à la classification économique. Ce document n'est pas approuvé et voté par le Parlement. Il est transmis par chaque entité à l'ICN. La « Base documentaire générale » a été créée par l'Accord de Coopération du 1^{er} octobre 1991, entre le pouvoir fédéral, les Communautés, la Commission communautaire commune et les Régions, portant création d'une base documentaire générale. Elle a pour mission de gérer les statistiques relatives aux finances publiques et de veiller à l'uniformité des statistiques en question, afin de permettre à l'ICN d'établir des comptes nationaux de qualité.

Le regroupement économique est une synthèse, selon leur nature économique, des

¹⁰ En septembre 2014, une mise à jour du SEC a été réalisée (SEC 2010) pour tenir compte des dernières modifications introduites dans le Système des comptes nationaux (SCN) en 1998. Le SEC 2010 a été adopté par le Parlement européen le 13 mars 2013 et fait l'objet du Règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil européen du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne (publication au Journal Officiel de l'Union européenne le 26 juin 2013). Le SEC 2010 a été utilisé pour la première fois pour les données qui devaient être transmises à Eurostat le 1^{er} septembre 2014.

¹¹ Règlement européen : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0479&from=EN>.

opérations budgétaires des différentes entités du pouvoir central et des unités publiques appartenant au périmètre de consolidation de ces entités tel que défini par l'ICN. Il sert de base à l'ICN pour l'intégration des opérations budgétaires de chaque entité dans le compte des administrations publiques. Le solde du regroupement économique de chaque entité (appelé *Working balance*) est le solde à partir duquel l'ICN établit le solde SEC de chaque entité. Le tableau 1 présente les différents concepts de solde pour l'exercice budgétaire 2021 (dernière année disponible). Le regroupement économique présente les opérations strictement budgétaires d'une entité avec les éventuelles opérations extrabudgétaires ainsi que celles des organismes d'intérêt public à consolider avec l'entité en question.

Le solde de financement du regroupement économique ne tient pas compte des opérations en recettes et en dépenses liées aux octrois de crédits et aux prises de participations. Le poste « octrois et remboursements de crédits, prises et liquidations de partici-

pations et les autres produits financiers » occupe une place particulière en termes d'analyse des finances publiques. Ce poste, mieux connu des techniciens budgétaires sous le terme « code 8 », comprend, d'une part, en dépenses, les divers types de capitaux octroyés par les pouvoirs publics aux autres secteurs, à l'exclusion des transferts en capital¹² et, d'autre part, en recettes, le remboursement de ces sommes. Il couvre aussi les achats et ventes d'actions et d'obligations. Toutes ces opérations sont reprises à leur prix d'achat et de vente. Même si ces opérations engendrent des mouvements de caisse en comptabilité budgétaire (et impactent donc le niveau de la dette), elles ne sont néanmoins pas prises en considération dans le calcul du besoin de financement en comptabilité SEC. Dans le cadre de la gouvernance budgétaire européenne, ces opérations sont considérées comme des opérations financières enregistrées dans les comptes financiers et de patrimoine, sans impact sur le besoin de financement de l'entité concernée.

Tableau 1 : Solde de financement du regroupement économique et solde de financement SEC 2010 des entités fédérées pour 2021 (en millions d'euros)

	Communauté flamande	Communauté française	Communauté germanophone	Région wallonne	Région de Bruxelles-Capitale	COCOF	VGC	COCOM
Recettes (1)	49 884,4	15 856,0	411,3	15 098,9	5 768,0	572,7	173,5	2 967,4
Dépenses (2)	53 727,6	16 626,4	469,0	17 982,0	7 432,8	580,1	182,0	2 960,9
SNF (3) = (1) - (2)	-3 843,2	-770,4	-57,7	-2 883,1	-1 664,7	-7,4	-8,5	6,6
OCCP recettes (4)	1 891,0	9,2	11,5	901,0	597,6	0,0	0,0	0,1
OCCP dépenses (5)	2 987,8	8,8	18,7	1 293,6	881,5	0,1	0,0	0,0
SNF du regroupement économique (6) = (3) - ((4)-(5))	-2 746,5	-770,9	-50,5	-2 490,5	-1 380,9	-7,3	-8,5	6,5
Corrections SEC (7)	-469,0	-96,7	-0,3	-1 137,9	-108,5	-0,4	14,0	104,9
Solde de financement SEC (8) = (6) + (7)	-3 215,5	-867,6	-50,8	-3 628,4	-1 489,4	-7,7	5,5	111,4

Source : https://bosa.belgium.be/sites/default/files/documents/Rapport%20annuel%20BDG%202021_15.12.2022.pdf

Note : SNF = solde net à financer, OCCP recettes = liquidations de crédits et de prises de participations ; OCCP dépenses = octrois de crédits et prises de participations.

¹² Selon le SEC (2010), les transferts en capital exigent l'acquisition ou la cession d'un ou plusieurs actifs par au moins une des parties à l'opération. Le transfert en capital peut avoir lieu en espèces ou en nature. Il se traduit par une variation correspondante des actifs financiers ou non financiers présentés dans les comptes de patrimoine de l'une ou des deux parties. Un « transfert en capital en nature » correspond à un transfert de la propriété d'un actif fixe corporel (autre que des stocks ou des espèces) ou l'annulation d'une dette par un créancier sans contrepartie. Un « transfert en capital en espèces » équivaut au transfert d'un montant en espèces, soit qu'une des parties à l'opération a obtenu en cédant un ou plusieurs actifs (autres que des stocks), soit que l'autre partie est supposée ou tenue d'utiliser pour acquérir un ou plusieurs actifs (autres que des stocks). Cette seconde partie – ou bénéficiaire – est obligée d'utiliser les espèces en question pour acquérir un ou plusieurs actifs comme condition de la réalisation du transfert. Les transferts en capital comprennent les impôts en capital, les aides à l'investissement et les autres transferts en capital. Ces opérations ont un impact sur le solde de financement.

Afin d'obtenir les soldes définitifs en SEC 2010, l'ICN effectue encore certaines corrections (intégration ou exclusion de certains organismes pour répondre à la définition du périmètre de chaque niveau de pouvoir public, corrections lors de la comptabilisation de certaines opérations, etc.)¹³.

Le tableau 1 présente ces différents soldes pour les entités fédérées belges. Pour la Région wallonne, la clôture de l'année 2021 (dernière année disponible) fait apparaître un solde net à financer de -2 883,1 millions d'euros. Après correction pour les « codes

8 », le solde net à financer du regroupement économique est estimé à 2 490,5 millions d'euros. Le solde de financement, après les dernières corrections SEC effectuées par l'ICN, est quant à lui fixé à 3 628,4 millions d'euros. Ces différentes notions de déficit ne sont pas sans poser de problème quand on analyse la question de la soutenabilité de la dette, comme nous le verrons dans l'article de Benoît Bayenet et Xavier Debrun (cf. pp. 103 à 130) qui présente une synthèse du rapport de la Commission externe sur la dette publique wallonne.

¹³ Par exemple pour la Région wallonne, l'impact du mécanisme des certificats verts.

4

LES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES 2023 DE LA RÉGION WALLONNE

Cette section présente les prévisions budgétaires 2023 de la Région wallonne sur la base des documents budgétaires votés au

Parlement en décembre 2022 et du rapport de la Cour des comptes (2022b).

Tableau 2 : Soldes budgétaires 2023 pour la Région wallonne (en milliers d'euros)

	Budget initial 2023	Ajustement 2022	Écart
Recettes (1)	21 005 933	19 608 231	1 397 702
Dépenses (2)	20 910 993	20 265 401	645 592
Solde budgétaire brut (3) = (1) - (2)	94 940	-657 170	752 110
Produits d'emprunts (4)	4 098 293	4 488 072	-389 779
Amortissement de la dette (5)	871 450	1 168 763	-297 313
Solde budgétaire net à financer (6) = (3) - (4) + (5)	-3 131 903	-3 976 479	844 576

Source : Cour des comptes (2022b)

4.1. LES SOLDES BUDGÉTAIRES DES SERVICES DU GOUVERNEMENT WALLON

Les prévisions du budget initial 2023 de la Région wallonne prévoient un solde budgétaire brut de 94,9 millions d'euros. L'amélioration du solde par rapport au dernier ajustement budgétaire pour 2022 s'explique par une prévision de croissance plus forte des recettes (+1 397,7 millions) que celle

des dépenses (+645,6 millions). Cependant, la Cour des comptes constate que les prévisions de dépenses n'intègrent en 2023 aucun crédit relatif aux indemnités préfinancées par les assureurs pour le compte de la Région¹⁴ dans le cadre des inondations. Cette dépense n'est également pas prévue dans le budget ajusté 2022. Les indemnités préfinancées par les assureurs en 2021 se sont élevées à 415,0 millions d'euros et sont estimées à 971,5 millions d'euros pour 2022. Ainsi, un montant de l'ordre de 1,4 milliard d'euros aurait dû être imputé en dépenses

¹⁴ Théoriquement, le Fonds des Calamités n'intervient qu'après que les assureurs aient indemnisé les assurés. Les inondations de juillet 2021 ont occasionné un tel désastre que les assureurs seuls ne pouvaient couvrir l'ensemble des dégâts. Une loi fédérale limite les indemnités des assureurs en cas de catastrophes naturelles pour les risques simples (loi du 17 septembre 2005 modifiant en ce qui concerne les catastrophes naturelles la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre et la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles). Le Gouvernement wallon et les assureurs ont décidé de partager les efforts financiers pour que les personnes sinistrées soient indemnisées à 100 % (Décret du 23 septembre 2021 instituant un régime particulier d'indemnisation de certains dommages causés par les inondations et pluies abondantes survenues du 14 au 16 juillet 2021 ainsi que le 24 juillet 2021 et reconnues en tant que calamité naturelle publique). Les dommages totaux ont été estimés provisoirement à 1,7 milliard d'euros. Dans le cadre du protocole d'accord conclu avec les assureurs, ces derniers dépassent leur limite d'intervention prévue dans la loi fédérale. La clé de répartition était fixée provisoirement à 60% pour la Région wallonne et 40% pour les assureurs. Il est également prévu un préfinancement par les assureurs de la part wallonne de l'indemnisation des sinistrés. Lors de l'indemnisation, la Région souscrit un prêt émis par les assureurs à un taux de 0% pour un montant nominal correspondant à la participation wallonne dans les dommages payés. Le remboursement par la Région de la première annuité de ce prêt s'effectuera le 1^{er} août 2024 à concurrence de 12,5% du montant total de la participation wallonne. Ce remboursement se clôturera le 1^{er} août 2031. Ce même protocole prévoit une clause de rendez-vous qui s'applique si les indemnités effectivement payées aux assurés atteignent 1,5 milliard d'euros et si les estimations d'indemnisation sont supérieures à 1,7 milliard d'euros. La clause prévoit que les parties concernées évaluent la situation et examinent le mécanisme de répartition des coûts et vérifient si, le cas échéant, le mécanisme prévu dans le protocole peut être maintenu pour la charge des indemnités supérieures à 1,7 milliard d'euros (Cour des comptes, 2022). Selon les dernières estimations, le coût des inondations est estimé à 1,993 milliard d'euros. Un nouveau protocole définit un montant maximum pris en charge par la Wallonie à 1,03 milliard d'euros. Le solde sera pris en charge par les assureurs, soit au total 963 millions d'euros. Le coût total n'est cependant pas encore fixé mais l'accord fixe désormais le montant maximum d'intervention de la Région à 1,03 milliard d'euros, le reste étant pris en charge par les assureurs. La clé de répartition entre les assureurs et la Région wallonne est donc proche de 50/50 (L'Echo, F.-X. Lefèvre, Les inondations ont coûté 1,993 milliard d'euros, 28 janvier 2023).

depuis l'exercice 2021 (Cour des comptes, 2022b). Dans son estimation du solde de financement (cf. tableau 1), l'ICN intègre les dépenses relatives à ces indemnités en corrigeant le solde de financement de l'année 2021 à hauteur de 1,4 milliard d'euros. Selon l'ICN, les indemnités d'assurance doivent être enregistrées en SEC quand la calamité naturelle s'est produite, soit en juillet 2021.

Le solde budgétaire brut tient compte en recettes et en dépenses des produits d'emprunts et des amortissements de la dette. L'exclusion de ces dépenses et de ces recettes fait apparaître le solde budgétaire net à financer estimé pour 2023 à -3131,9 millions d'euros. Même si des mesures structurelles pour un montant de 250 millions d'euros sont prévues dans le budget 2023, l'amélioration du solde par rapport à l'ajustement 2022 s'explique par une opération de trésorerie¹⁵ de 831,6 millions d'euros. Cette opération destinée à améliorer le solde budgétaire des services généraux de la Région wallonne consiste à réduire l'excédent de trésorerie de certains organismes¹⁶ (555,9 millions) ou à diminuer des dotations versées à certains UAP (275,7 millions) en les autorisant, en contrepartie, à dégrader leur déficit budgétaire (Cour des comptes, 2022b). Cette opération améliore le solde budgétaire des services généraux de la Région wallonne mais n'a pas d'inci-

dence sur le calcul du solde de financement de l'entité wallonne (S1312) car ce dernier prend également en compte le solde budgétaire des institutions consolidées (cf. tableau 3).

4.2. LE SOLDE DE FINANCEMENT DE LA RÉGION WALLONNE EN 2023

Conformément au SEC, le solde net à financer estimé pour 2023 (-3 131,9 millions d'euros) doit être soumis à diverses corrections afin d'obtenir le solde de financement de l'entité wallonne. Premièrement, au solde budgétaire des services du Gouvernement wallon est ajouté le solde des institutions consolidées¹⁷ dans le périmètre de la Région wallonne (-746,1 millions)¹⁸. Pour estimer le solde net consolidé, il est également tenu compte du solde lié aux « financements alternatifs et missions déléguées » (85,6 millions)¹⁹. Enfin, au niveau des institutions consolidées, le budget repose sur l'hypothèse d'un montant présumé de sous-utilisation des crédits et d'efforts d'économies au niveau des UAP fixés à 129,0 millions d'euros, ce qui donne un solde net consolidé de -3663,4 millions d'euros.

¹⁵ Le Gouvernement wallon a déjà prévu une opération similaire lors du budget initial 2022 pour un montant de 204,8 millions d'euros et lors du budget ajusté 2022 pour 153,5 millions d'euros.

¹⁶ Ce montant se compose de 72,2 millions d'euros prévus pour l'année 2023 lors du budget initial 2022, de 144,7 millions d'euros que le Gouvernement a décidé de reporter de l'année 2022 vers l'année 2023 et 614,7 millions d'euros de nouvelles opérations de trésorerie prévues lors du budget initial 2023.

¹⁷ Sur la base de la liste publiée par l'ICN en octobre 2022, le périmètre de consolidation de la Région wallonne comporte 149 institutions (www.inr-icn.fgov.be).

¹⁸ Selon la Cour des comptes, la Région wallonne exerce avec d'autres entités un contrôle partiel sur 19 institutions, dont 18 ne font pas partie de son périmètre de consolidation. Celles-ci ne sont dès lors pas reprises dans le regroupement économique de la Région wallonne. Cependant, l'ICN prend en compte cet impact sur le solde dans le cadre d'une correction globale au niveau du secteur de toutes les administrations publiques (S13).

¹⁹ Il s'agit notamment des emprunts communaux gérés par le Centre régional d'aide aux communes (CRAC), les financements alternatifs gérés par le CRAC et la Sowafinal ainsi que les missions déléguées par le Gouvernement wallon à certains organismes (SOWAER, SRIW, SOWALFIN, SPAQUE et SOGÉPA).

Tableau 3 : Solde de financement 2023 (en millions d'euros)

	Budget initial 2023 (A)	Ajustement 2022 (B)	Écart (A) - (B)
Solde net à financer (1)	-3 131,9	-3 976,5	844,6
Solde des institutions conso- lidées (2)	-531,5	115,2	-646,6
UAP	-746,1	-82,6	-663,5
Financements alternatifs et missions déléguées	85,6	23,8	61,9
Autres	129,0	174,0	-45,0
Solde net consolidé (3) = (1) + (2)	-3 663,4	-3 861,3	197,9
Corrections SEC (4)	1 086,6	768,9	317,8
Sous-utilisation de crédits	529,0	500,0	29,0
OCCP nets	451,0	577,7	-126,7
Autres	106,6	-308,8	415,4
Solde de financement SEC corrigé (5) = (3) + (4)	-2 576,7	-3 092,4	515,7
Dont dépenses non structu- relles (6)	2 465,7	2 981,6	-515,9
Relance	1 448,1	1 626,4	-178,3
Covid-19	79,5	447,4	-367,9
Inondations	461,5	807,8	-346,3
Ukraine	46,6	100,0	-53,4
Énergie	430,0	-	430,0
Trajectoire budgétaire (7) = (5) + (6)	-111,0	-110,8	-0,2

Source : Cour des comptes (2022b)

Sur ce solde, l'on applique encore une série de corrections SEC (+1 086,6 millions d'euros). Il s'agit notamment des opérations budgétaires dites « codes 8 » (OCCP nets) pour un montant de 451,0 millions d'euros. La deuxième correction SEC importante est la sous-utilisation des crédits (529 millions²⁰ soit 2,5 % des crédits de liquidation prévus)²¹. D'autres corrections sont encore effectuées pour un montant de 106,6 millions d'euros. Ces dernières sont relatives aux financements des infrastructures hospitalières, à la comptabilisation des certificats verts et à la récupération de montants dus par l'État fédéral dans le cadre de la politique d'aide aux personnes âgées. Ainsi, le solde de financement en SEC de la

Wallonie pour 2023 est estimé par le Gouvernement wallon à -2 576,7 millions d'euros.

Dans le cadre de sa trajectoire budgétaire, le Gouvernement wallon présente un solde de financement de -111 millions d'euros. Ce dernier est obtenu en neutralisant des dépenses pour un montant de 2 465,7 millions d'euros (soit 11,8 % des dépenses budgétaires totales) pour mettre en évidence l'impact de politiques, *a priori*, non structurelles. Ces dépenses sont relatives au Plan de relance (1 448,1 millions), à la gestion de la crise sanitaire (79,5 millions), aux conséquences des inondations (461,5 millions), aux conséquences de la guerre en Ukraine (46,6 millions) et à la crise énergétique

²⁰ Soit au total 634 millions d'euros si on tient compte des UAP.

²¹ En 2021, les inexécutions de crédits ont atteint 813,4 millions d'euros, soit 4,3 % des crédits de liquidation.

(430,0 millions). Comme le souligne la Cour des comptes (2022b), cette présentation peut prêter à confusion car elle pourrait donner l'impression que ces dépenses sont sans impact sur la situation budgétaire de la Région et peuvent ainsi être toutes neutralisées. L'important en termes d'explication de l'évolution de dette et de respect des règles de gouvernance budgétaire est de se référer au solde budgétaire et au solde de financement.

Pour rappel, dans le cadre du *reporting* vis-à-vis de la Commission européenne, c'est l'ICN qui est chargé de valider et éventuellement corriger le solde de financement en fonction des règles du SEC et des éventuelles clauses de flexibilité prévues dans la gouvernance budgétaire européenne. Or, dans l'état actuel de la réglementation européenne, la Belgique ne peut prétendre à l'application de la « clause de flexibilité pour investissements »²², raison pour laquelle l'ICN ne neutralise pas ces dépenses dans son calcul du solde de financement.

En application de la clause dérogatoire générale « Covid-19 »²³, la Commission européenne examine *ex post* si les dépenses présentées par le Gouvernement comme résultant de la gestion de la crise sanitaire (79,5 millions d'euros) sont bien en relation avec celle-ci, qu'elles sont ciblées, temporaires et proportionnées à la lutte contre le coronavirus. La Commission européenne considère que le coût des mesures d'urgence prises par un gouvernement suite à une catastrophe naturelle majeure (inondations, par exemple) correspond à des mesures *one-shot*²⁴ qui n'affectent pas le solde structurel, mais la Région wallonne ne présente pas de calcul de solde structurel²⁵ dans ses documents budgétaires. Au niveau de l'aide à l'Ukraine et de la crise énergétique, le Gouvernement wallon neu-

tralise également une série de crédits de dépenses. La Commission évaluera *ex post* la pertinence de la prise en compte de ces montants au regard du respect des conditions qui encadrent l'application de la clause dérogatoire générale.

En conclusion, sur la base des positions déjà prises par la Commission européenne, la Cour des comptes (2022b) estime que « la trajectoire budgétaire en termes de solde de financement présentée par le Gouvernement est, a minima, surestimée de 1,4 milliard d'euros en 2023 ».

4.3. LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE DE LA RÉGION WALLONNE 2023-2027

L'exposé général du budget de la Région wallonne présente également une projection pluriannuelle 2023-2027 établie à partir du budget initial 2023 et à politique inchangée par rapport aux budgets de l'année 2022. Elle intègre la diminution des recettes prévue par la loi spéciale de financement à partir de 2025 (cf. l'article de Benoît Bayenet et Marc Bourgeois, pp. 31 à 62) et l'effort de soutenabilité graduel préconisé par le comité d'experts sur la soutenabilité de la dette wallonne à concurrence d'un montant cumulé de 150 millions d'euros par an (cf. l'article de Benoît Bayenet et Xavier Debrun, pp. 103 à 130).

En ce qui concerne les indemnités prévues dans le cadre des inondations, la trajectoire budgétaire intègre, à partir de 2024, les remboursements en capital du prêt octroyé à la Région wallonne par les assureurs pour préfinancer les indemnités (dépenses) et le refinancement de celui-ci (recettes) par emprunt de la Région (cf. l'article de Mélanie Matte). Ces opérations sont de nature finan-

²² Dans sa communication du 13 janvier 2015 intitulée « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du Pacte de stabilité et de croissance », la Commission européenne a introduit une clause de flexibilité pour l'investissement public. Pour une analyse voir Bayenet et al. (2017).

²³ Conseil européen, Communication from the Commission to the Council - One year since the outbreak of COVID-19: fiscal policy response; Bruxelles, mars 2021, COM(2021) 105 final, www.eur-lex.europa.eu. Commission européenne, Un an après le début de la pandémie de COVID-19 : la réponse apportée en matière de politique budgétaire, Communication de la Commission au Conseil, Bruxelles, 3 mars 2021, COM (2021) 105 final, www.ec.europa.eu

²⁴ Commission européenne, Report on Public Finances in EMU, Economic and Financial Affairs, décembre 2015.

²⁵ Le solde structurel décrit la position budgétaire qui prévaut lorsque l'économie évolue à son niveau potentiel. Il est défini comme étant égal au solde nominal (solde de financement) duquel ont été retranchés la composante cyclique et l'impact de mesures temporaires et non récurrentes (<https://ccecrb-debat.com/glossary/>).

cière. Elles n'ont dès lors pas d'impact sur le solde de financement en SEC²⁶. Cependant, au niveau du solde budgétaire, la projection

n'intègre aucun crédit relatif aux indemnités préfinancées par les assureurs pour le compte de la Région.

Tableau 4 : Trajectoire budgétaire 2023-2027 (en milliers d'euros)

	2023	2024	2025	2026	2027
Solde brut à financer (1)	-3 141 334	-3 895 624	-2 605 318	-2 079 597	-1 614 382
Effort de soutenabilité (2)		300 000	450 000	600 000	750 000
Objectif de solde brut à financer (3) = (1) + (2)	-3 141 334	-3 595 624	-2 155 168	-1 479 597	-864 382
Corrections SEC (4)	564 623	1 146 659	1 168 168	992 713	900 300
Solde de financement (5) = (3) + (4)	-2 576 711	-2 448 965	-987 150	-486 150	35 918

Source : Cour des comptes (2022b)

Suite aux prévisions de corrections liées à la sous-utilisation des crédits et autres corrections SEC, le solde de financement reviendrait à l'équilibre en 2027. L'amélioration du solde budgétaire et du solde de financement, essentiellement à partir de 2025, s'explique par le fait que les dépenses liées au Plan de relance diminuent progressivement d'année en année pour atteindre zéro en 2027. Lors de son analyse du budget 2023, la Cour des comptes a relevé que la projection des dépenses liées aux dépenses en matière d'infrastructures hospitalières s'arrêtait en 2024. Le ministre du Budget a confirmé que ces dépenses étaient sous-estimées à concurrence de 184,2 millions d'euros pour 2025, 198,9 millions

d'euros pour 2026 et 210,2 millions d'euros pour 2027.

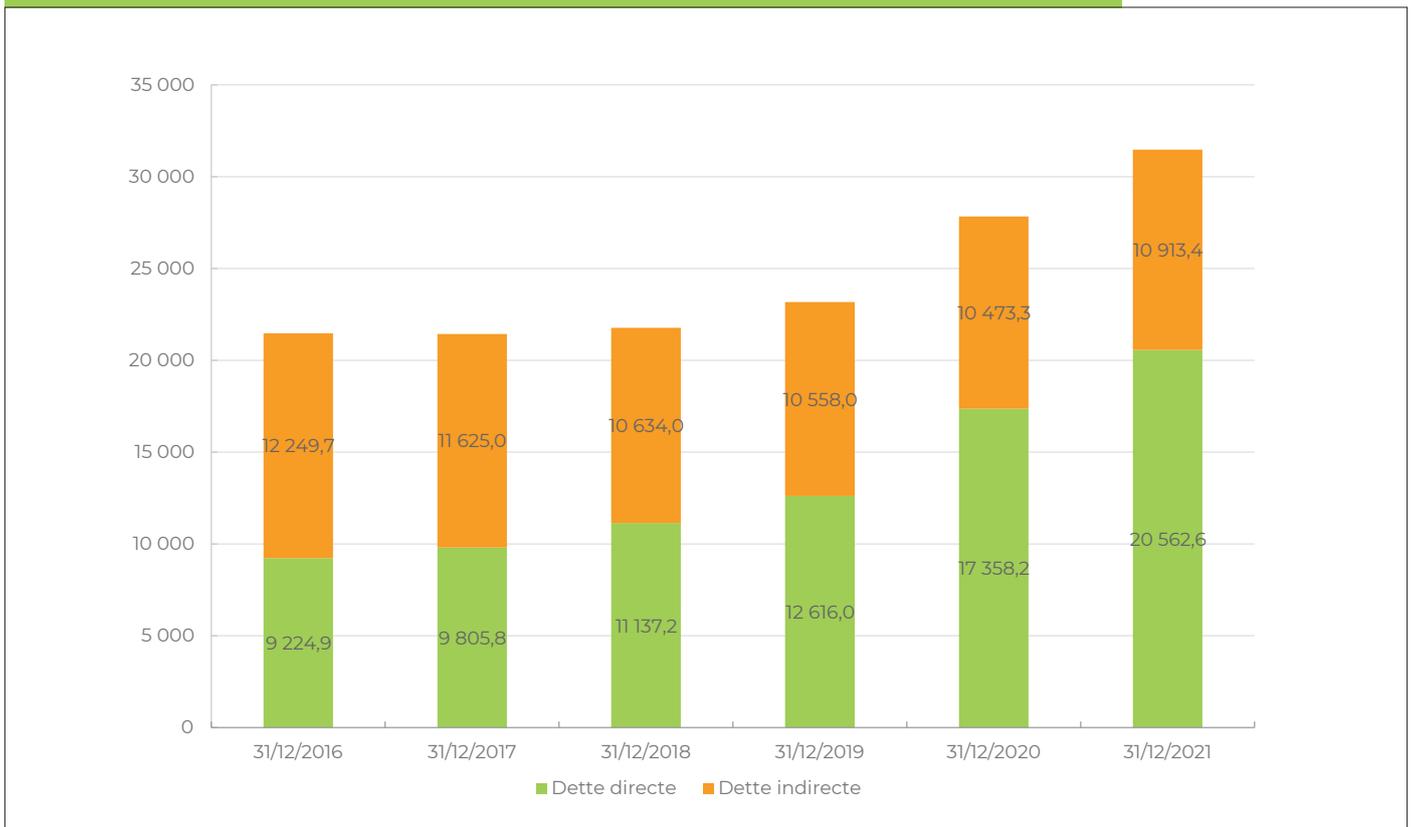
4.4. LA DETTE DE LA RÉGION WALLONNE

La dette brute²⁷ consolidée présentée dans l'exposé général de la Région wallonne comprend la dette directe ainsi que la dette indirecte. Sur la période 2015-2021, la dette brute consolidée de la Région wallonne s'est accrue de près de 11 milliards d'euros (+53,5 %) (cf. graphique 2). Cette hausse provient de la dette directe qui augmente de quelque 160 % alors que la dette indirecte s'est réduite de 13,5 %.

²⁶ Elles sont reprises en code SEC g dans les projections pluriannuelles à concurrence de 170,6 millions d'euros par an à partir de 2024 et jusqu'en 2031. Le code g de la classification économique regroupe les opérations relatives à la dette publique (autres que les charges d'intérêt). Ces opérations sont considérées comme des opérations financières qui n'ont pas d'impact sur le solde de financement.

²⁷ La dette brute correspond au montant total des obligations financières remboursables à l'échéance au créancier (ou principal). Par opposition à la dette brute, la notion de dette nette déduit du principal la somme des actifs financiers liquides détenus par l'entité publique.

Graphique 2 : Évolution de la dette brute consolidée de la Région wallonne sur la période 2015-2021 (en millions d'euros)



Source : Cour des comptes (2022b)

Fin 2021, la dette brute consolidée s'élevait à 31,5 milliards d'euros²⁸ : 20,6 milliards d'euros de dette directe (65,33 % de la dette totale) et 10,9 milliards d'euros de dette indirecte (34,67 %). La dette indirecte comprend notamment la dette des UAP (7,7 milliards), la dette afférente aux missions déléguées et aux financements alternatifs (2,5 milliards), la dette vis-à-vis du Fonds d'amortissement des dettes du logement social (310 millions), la dette de la Région

concernant les inondations (415 millions) et des leasings financiers (36 millions). Suite à la dernière réforme de l'État, la dette liée au transfert des compétences en matière d'investissements des infrastructures hospitalières (montant global de 4,8 milliards) n'a toujours pas été ventilée entre les différentes entités fédérées²⁹. Une fois attribuée, cette part viendra augmenter la dette brute consolidée régionale à due concurrence (Cour des comptes, 2022).

²⁸ Selon la notification définitive du déficit public et de la dette publique à la Commission européenne dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs d'octobre 2022 de l'ICN.

²⁹ Voir la note méthodologique de l'ICN sur la sixième réforme de l'État. https://www.nbb.be/doc/dq/f_method/m_nfdbmod16.pdf

5

LES DÉFIS POUR LES FINANCES PUBLIQUES WALLONNES

Les finances publiques wallonnes seront confrontées dans les prochaines années à un certain nombre de défis importants dont notamment la soutenabilité des finances publiques suite à la hausse des taux d'intérêt et le poids de la dette, la dégradation des finances des pouvoirs locaux, le financement du Plan de relance, les conséquences potentielles de nouvelles réformes institutionnelles (intra francophones et/ou fédérales) et les externalités verticales potentielles d'une éventuelle réforme fiscale au niveau de l'autorité fédérale.

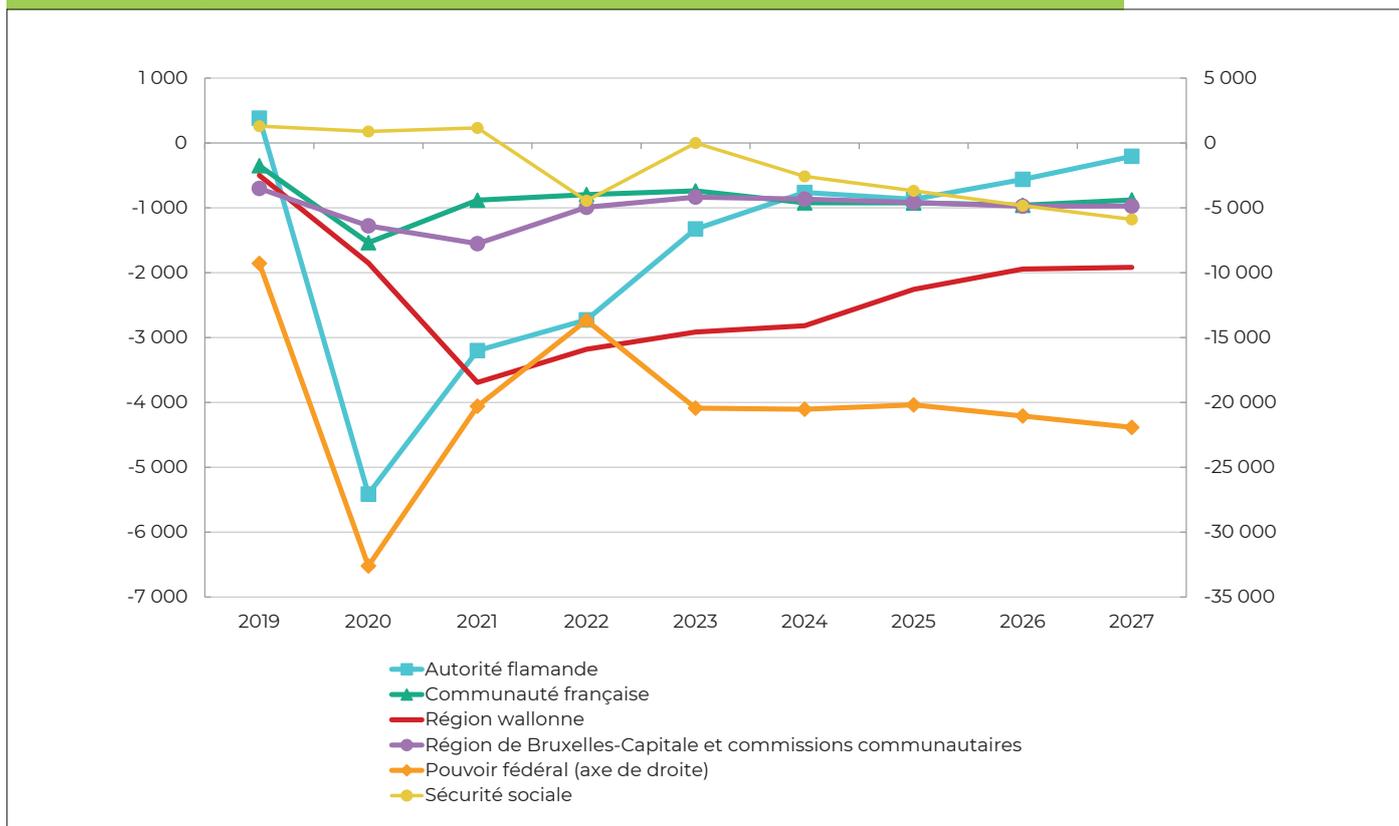
5.1. LA SOUTENABILITÉ DE LA DETTE WALLONNE³⁰

Dans les perspectives économiques régionales de juillet 2022 du Bureau fédéral du Plan, la situation budgétaire des entités fédérées à politique inchangée s'améliore à moyen terme, mais la réduction du déficit s'explique par le retour à l'équilibre de la Communauté flamande à l'horizon 2027 (cf. graphique 3). Pour la Région wallonne, jusqu'en 2024, le Plan de relance et, dans une moindre mesure, la reconstruction des infrastructures détruites

par les inondations continuent à peser sur les dépenses d'investissement. À partir de 2025, ces dépenses devraient diminuer, mais cet effet sera partiellement contrebalancé du côté des recettes, par une limitation concomitante des transferts reçus du niveau fédéral, notamment par la disparition progressive du mécanisme de transition prévu par la loi spéciale de financement. L'amélioration du solde de financement de la Wallonie est cependant impactée par la remontée des charges d'intérêts. Contrairement à la projection pluriannuelle du Gouvernement wallon (cf. tableau 4), la projection du Bureau fédéral du Plan n'intègre pas, à partir de 2023, l'engagement du Gouvernement wallon d'améliorer chaque année et de manière cumulative le solde net à financer de 150 millions d'euros. À l'horizon 2027, la Région wallonne conserverait le niveau de déficit le plus élevé parmi les entités fédérées (Bureau fédéral du Plan, 2022 et Cornille *et al.*, 2022). La comparaison des projections met ainsi en évidence l'importance de réaliser au minimum des économies structurelles de 150 millions d'euros récurrents chaque année. Le solde de la Communauté française et le solde consolidé de la Région de Bruxelles-Capitale (y compris la Commission communautaire commune) évoluent peu sur la période.

³⁰ Pour une analyse de la soutenabilité de la situation financière des différents niveaux de pouvoir en Belgique, voir notamment Conseil central de l'Économie (2023).

Graphique 3 : Besoins de financement des entités belges, 2000-2027 (en millions d'euros)



Source : Bureau fédéral du Plan, Perspectives économiques 2022-2027, juin 2022

Pour comparer les positions budgétaires entre les États et la soutenabilité des finances publiques, le solde de financement et la dette sont généralement exprimés en pourcentage du PIB (considéré comme une approximation de l'assiette fiscale potentielle d'un pays). Pour les entités fédérées, il serait dès lors nécessaire de les ramener en pourcentage du PIB régional. Cette solution pose certains problèmes au niveau des entités fédérées belges. Cet indicateur est adapté pour les Régions mais pas pour les Communautés qui n'ont, *a priori*, pas de territoire. Par ailleurs, les données du PIB de la Région de Bruxelles-Capitale sont influencées par les navetteurs des deux autres Régions qui ne contribuent pas aux recettes de la Région (Cornille *et al.*, 2022). Il est dès lors plus approprié d'exprimer le déficit en pourcentage des recettes publiques disponibles

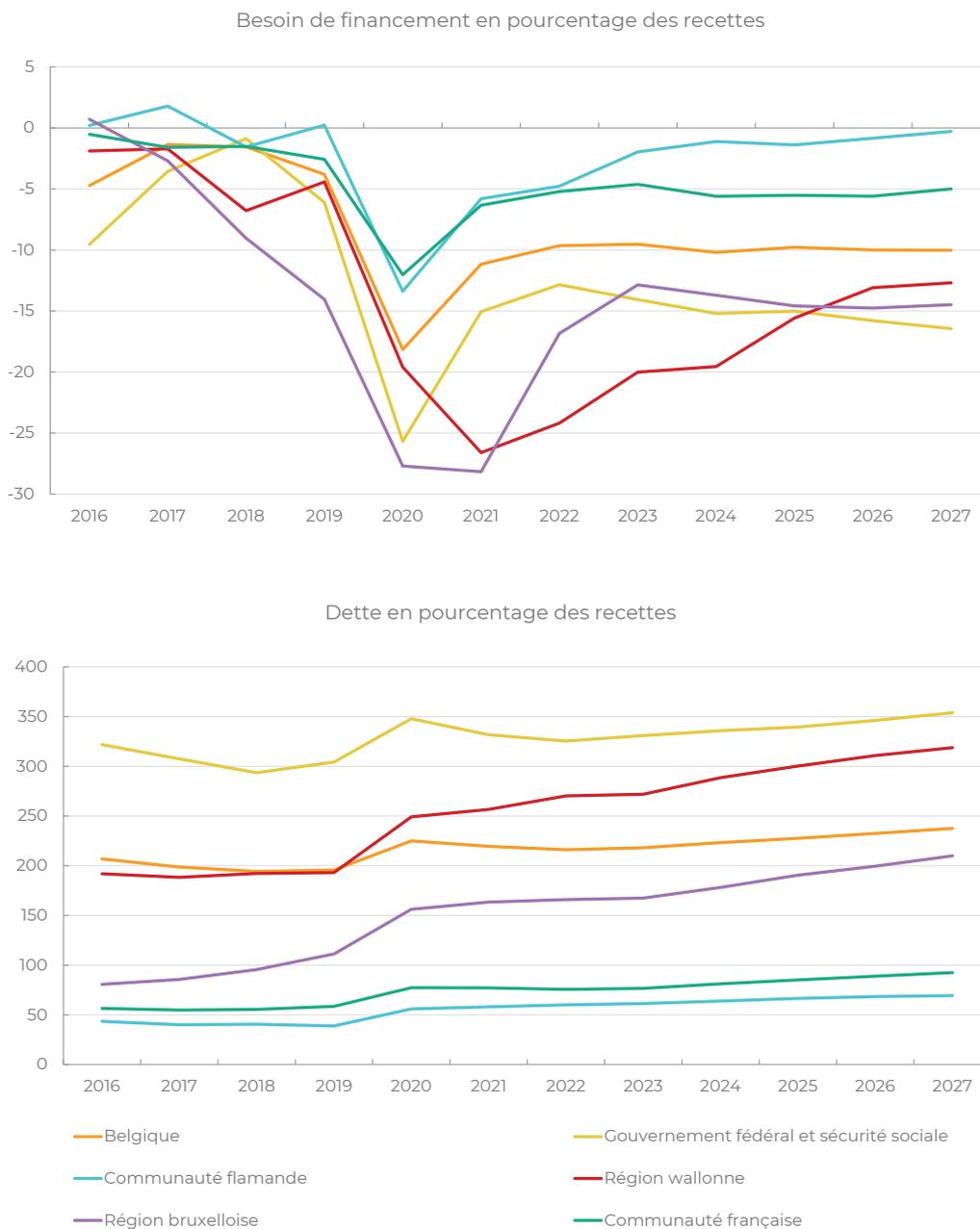
de chaque entité. Les recettes publiques de chaque entité sont corrigées des transferts qu'elles effectuent aux autres administrations publiques pour disposer des recettes disponibles³¹. Exprimé en pourcentage des recettes disponibles, toutes les entités ont vu leur solde budgétaire se dégrader significativement lors de la crise sanitaire. Sur la période 2022-2027, à politique inchangée, seule la Communauté flamande reviendrait à l'équilibre. Quant à la dette en pourcentage des recettes disponibles, elle représente au niveau de la Belgique plus de 200 % en 2021. Le ratio « dette en pourcentage des recettes disponibles » est de 332 % pour l'autorité fédérale, 257 % pour la Wallonie, 163 % pour la Région de Bruxelles-Capitale, 77 % pour la Communauté française et 58 % pour la Communauté flamande (cf. graphique 4).

³¹ Le Bureau fédéral du Plan exprime également le besoin de financement de chaque entité en fonction de leur taille budgétaire respective (dépenses primaires finales corrigées ou recettes externes corrigées). Les dépenses primaires corrigées sont les dépenses totales en SEC desquelles on déduit les charges d'intérêts, les transferts versés aux administrations publiques, les cotisations imputées, les pensions publiques à charge budgétairement de la sécurité sociale (qui sont ajoutées aux dépenses de la sécurité sociale) et la production pour usage final propre. Les recettes externes corrigées correspondent aux recettes totales en SEC desquelles on déduit les transferts reçus des administrations publiques, les intérêts versés par les administrations publiques, les cotisations imputées et la production pour usage final propre (Bureau fédéral du Plan, 2022).

La Banque nationale a récemment évalué les risques de soutenabilité financière des finances publiques belges (Cornille *et al.*, 2022). Même si l'essentiel de la dette se situe toujours au niveau fédéral, la hausse du taux d'endettement au niveau régional suscite des inquiétudes vu leur autonomie limitée en matière de recettes (cf. l'article de Benoît Bayenet et Marc Bourgeois, pp. 31 à 62). Un

des éléments les plus inquiétants est, à politique inchangée, la persistance d'un déficit structurel dans la quasi-totalité des entités et donc une dynamique d'accroissement de la dette dans les prochaines années, et ce, même après que les mesures temporaires liées à la pandémie et la crise énergétique ont disparu.

Graphique 4 : Besoin de financement et dette des entités belges en pourcentage des recettes



Sources : BISA, FPB, IWEPS, Statistics Flanders, NAI and NBB

À la demande du Gouvernement wallon, une Commission externe de la dette et des finances publiques wallonnes a été chargée d'analyser la soutenabilité de la dette wallonne (cf. l'article de Benoît Bayenet et Xavier Debrun, pp. 103 à 130). Dans son rapport déposé au Parlement en novembre 2021, les experts de la Commission estimaient qu'en dépit de l'arrêt du Plan de relance en 2025, le ratio d'endettement de la Région ne se stabiliserait pas à l'horizon 2027. Il dépasserait les 300 % des recettes et le besoin de financement resterait négatif et largement supérieur à 10 % (cf. graphique 4).

Les conséquences de l'augmentation importante de la dette ont été jusqu'à présent limitées. La Région wallonne a bénéficié, jusqu'en 2021, des taux d'intérêt très bas en vigueur dans la Zone euro pour les nouveaux emprunts et le renouvellement de ceux qui venaient à échéance. Suite au resserrement des politiques monétaires depuis le début de l'année 2022, les taux sont clairement orientés à la hausse. Le taux de financement des nouveaux emprunts est de 2,189 % en 2022 contre 0,699 % pour les emprunts de 2021. À court terme, les problèmes semblent être maîtrisés puisqu'environ 94 % de la dette régionale est à taux fixe et que sa maturité est relativement longue (15 ans pour la dette directe en 2021). Néanmoins, il y a un vrai risque à moyen et long termes quand la Région devra emprunter à des taux plus élevés pour refinancer les emprunts arrivant à échéance. L'estimation de l'impact financier d'une hausse des taux de 1 % sur la dette directe au 1^{er} janvier 2023 est évaluée à 46 millions d'euros en 2023 et à 141 millions d'euros en 2024 (sur la base d'une hypothèse d'un montant des emprunts réalisés par la Région wallonne en 2023 limité à 3 milliards d'euros) (Cour des comptes, 2022b).

Le 5 décembre 2021, l'agence de notation Moody's a dégradé la notation de la Région wallonne de A2 à A3. En décembre 2022, Moody's a maintenu la notation de la Région wallonne au niveau A3 avec une perspective stable³². Notons que parmi les éléments favorables, Moody's souligne que la Région s'est engagée à procéder à des réductions de dépenses³³.

En raison des taux d'intérêt historiquement bas jusqu'au début de l'année 2022, le taux d'intérêt implicite de la dette directe régionale (1,51 % en septembre 2022) reste très largement inférieur au taux d'inflation (9,4 % en 2022 et 6,5 % en 2023). Malgré un déficit important et le ralentissement de la croissance, cette situation permet d'éviter les conséquences néfastes de l'activation d'un effet boule de neige des intérêts de la dette³⁴. Cependant, selon la Cour des comptes (2022b), le net ralentissement de l'inflation, prévu dès 2024 (1,8 %), combiné à la hausse probable du taux d'intérêt implicite en raison de l'augmentation d'environ 200 points de base (soit 2 %) des taux de référence sur les marchés financiers en 2022, et au maintien prévu d'un déficit élevé, pourraient créer les conditions propices à l'activation de l'effet boule de neige. À titre d'exemple, une augmentation de la prime de risque (par exemple, 250 points de base) peut faire évoluer la dette wallonne de manière substantielle, jusqu'à 3 milliards d'euros supplémentaires à l'horizon 2030 (CESE, 2022).

5.2. LE FINANCEMENT DU PLAN DE RELANCE³⁵

La Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) a été mise en place en 2021 par l'Union européenne dans le cadre d'un vaste plan

³² Le Gouvernement fédéral a actuellement la note la plus élevée de toutes les entités du pays et est noté AA par Standard & Poors, AA3 par Moody's et AA- par Fitch. Moody's classe actuellement la Flandre au même niveau que le Gouvernement fédéral (AA3) tandis que les notations de la Wallonie (A3) et de la Communauté française (A2) sont moins favorables. Pour ces entités, les perspectives sont actuellement stables. La Région de Bruxelles-Capitale est actuellement notée AA- par Standard & Poor's, un niveau inférieur à celui du Gouvernement fédéral (Cornille et al., 2022).

³³ Notification de Moody's sur la dette wallonne du 16 décembre 2022 : <https://finances.wallonie.be/files/NOSTRA/Credit%20Opinion-Walloon-Region-Belgium-Update--16Dec2022.pdf>

³⁴ Le financement des politiques publiques par le déficit pendant plusieurs années conduit à une accumulation de la dette publique. Un risque important peut alors apparaître. Il s'agit d'un cercle vicieux d'auto-alimentation de la dette dénommé « effet boule de neige » de la dette. Une dette importante implique le versement d'intérêts aux créanciers de l'État. Le poids de ces intérêts aggrave le déficit et conduit à un nouvel endettement public qui, à son tour, conduira à un niveau d'intérêts encore plus important, etc. L'effet « boule de neige de la dette » désigne donc le processus autonome d'aggravation du déficit public résultant d'un écart entre le taux de croissance économique et le coût de la dette publique. Quand le taux de la croissance nominale du PIB est inférieur au taux d'intérêt apparent de la dette (taux moyen sur la dette publique), la dette publique tend spontanément à augmenter sous l'effet d'un processus auto-entretenu conduisant à augmenter le déficit, ce qui augmente à nouveau la charge de la dette.

³⁵ Voir notamment les projets de décrets contenant les budgets pour l'année 2023 de la Région wallonne (Cour des comptes, 2022b) et IWEPS (2022).

de relance visant à promouvoir une politique d'investissement en Europe après la crise de la Covid-19. Elle est dotée d'un budget de 723,8 milliards d'euros, dont 338 milliards d'euros sous la forme de subventions. La part allouée initialement à la Belgique était estimée à 5,9 milliards d'euros. Pour bénéficier de ce soutien, chaque État membre a dû élaborer un Plan national pour la reprise et la résilience (PNRR) qui détaille les réformes structurelles à mettre en œuvre et le programme d'investissements jusqu'en 2026. Le 23 juin 2021, la Commission européenne a remis un avis positif sur le Plan déposé par la Belgique. Cette approbation a permis le versement d'une première enveloppe de 770 millions d'euros le 3 août 2021. En janvier 2021, les différentes entités belges se sont entendues sur une clé de répartition des moyens européens : 38 % de l'enveloppe est réservé pour la Flandre, 25 % pour la Wallonie, 21 % pour l'autorité fédérale, 8 % pour la Communauté française, 7 % pour Bruxelles et 1 % pour la Communauté germanophone.

Pour la Région wallonne, ce financement s'inscrit dans un plan plus vaste dénommé « Plan de relance pour la Wallonie » (PRW). L'estimation budgétaire de ce Plan s'élève à 7,6 milliards d'euros sur la période 2021-2026. Ce Plan comporte 319 mesures regroupées en six axes. Le sixième axe se concentre sur la reconstruction des zones endommagées par les inondations de juillet 2021. Les cinq autres regroupent des mesures provenant de l'élaboration de différents plans dont « *Get up Wallonia!* », le « Plan wallon de transition » et la « Facilité pour la Reprise et la Résilience » (FRR). Les mesures financées par les moyens européens au titre de la FRR sont estimées à 1,5 milliard d'euros. En mars 2022, le Gouvernement wallon et les partenaires sociaux et environnementaux se sont accordés sur une liste de 42 projets du PRW, formant quatre « programmes d'actions prioritaires » (PAP). L'estimation budgétaire de ces quatre programmes est de quelque 2,4 milliards d'euros à charge de la Wallonie. L'article rédigé par Philippe Boveroux et Luc Simar est consacré au Plan de relance de la

Wallonie (cf. pp. 77 à 102). Les auteurs abordent quelques éléments de contexte, tant conjoncturels que structurels, en regard des objectifs que le Gouvernement wallon s'est fixés dans sa Déclaration de Politique régionale 2019-2024. Ensuite, ils décrivent les différentes étapes de l'élaboration du Plan.

Face à ce plan d'investissement wallon, certains éléments pourraient remettre en cause partiellement son financement.

Primo, le montant total attribué à la Belgique a été réactualisé en juin 2022 sur la base des dernières données macroéconomiques disponibles. La Commission a ainsi fixé le montant définitif alloué à la Belgique à 4,5 milliards d'euros, soit une réduction de 23,6 % (1,4 milliard) par rapport au montant initial. Dans l'attente d'un accord au sein du Comité de concertation sur la répartition du nouveau montant, une réduction linéaire des enveloppes attribuées à chaque entité au niveau belge est prévue. Même si la Région wallonne conteste cette application linéaire de la réduction, lors de l'élaboration du budget 2023, le Gouvernement wallon a acté une réduction globale des moyens destinés au Plan de relance de l'ordre de 10 % (750 millions). La plupart des projets émergeant au PNRR ou inscrits dans les PAP sont maintenus mais certains sont réduits en raison du retard pris dans leur mise en œuvre. Les réductions envisagées sont globalement de 145 millions d'euros (-10 %) pour les projets du PNRR, alors que le financement prévu est réduit de 340 millions d'euros. Le financement des 42 projets des PAP serait réduit de 203 millions d'euros (-8 %). Enfin, le budget prévu pour l'ensemble des autres projets du PRW serait diminué de 398 millions d'euros (-11 %).

Secundo, le 19 octobre 2022, la Belgique a introduit auprès de la Commission européenne le rapport semestriel sur l'état d'avancement du Plan de relance européen. Il en ressort que la mise en œuvre du Plan de relance pour l'ensemble des pouvoirs publics belges accuse un retard par rapport au calendrier initial. La Belgique a,

dès lors, décidé de reporter au premier trimestre 2023 la demande de paiement d'une deuxième tranche du Plan de relance estimée à 847 millions d'euros. La Commission européenne examinera à ce moment-là l'état d'avancement des projets avant de prendre une décision au sujet du versement effectif des moyens prévus. Dans le cadre du financement du Plan de relance, la Belgique s'est engagée à mettre en œuvre certaines réformes structurelles dont notamment une réforme visant à garantir la soutenabilité sociale et financière des pensions. Or, il est apparu que le Gouvernement fédéral devait revoir certains points du projet de réforme négocié en juillet 2022 pour répondre aux remarques de la Commission européenne. La Commission a indiqué, dans un document daté du 16 juin 2021³⁶, que les versements futurs étaient subordonnés à la réalisation d'un ensemble de jalons et de cibles intermédiaires reflétant l'état d'avancement des réformes et des investissements prévus dans les plans. Sauf circonstances exceptionnelles, l'État membre ne pourrait obtenir de nouveaux versements si ces objectifs ne sont pas atteints³⁷.

Même si le lien entre ces dossiers fait l'objet de polémiques au niveau politique, il apparaît clairement dans la décision d'exécution du Conseil européen sur l'évaluation du Plan de la Belgique³⁸ que « *le PRR comprend des réformes structurelles budgétaires pertinentes qui devraient améliorer la qualité et viabilité des finances publiques [...] Il est proposé une réforme de pensions de retraite visant à améliorer la soutenabilité financière et sociale du système des pensions dans un contexte d'augmentation des dépenses publiques liées aux pensions* ».

Tertio, comme le souligne le Conseil supérieur des finances (2022), le Plan de relance européen n'est pas un « *free lunch* » pour les États membres. Ils devront fournir les ressources par différents canaux pour finan-

cer ce Plan et rembourser les dettes contractées par la Commission européenne pour le compte de l'Union européenne. Tous les États membres ne sont pas dans une position nette positive. Pour la Belgique, le solde serait négatif, autrement dit, elle devrait contribuer finalement davantage que les mesures de soutien qu'elle recevrait. Elle apporterait donc une contribution nette au Plan de relance européen. Cela pourrait amener de nouvelles tensions intrabelges dans le cadre de la répartition de l'enveloppe, étant donné qu'aujourd'hui seule l'autorité fédérale participe au financement de l'Union européenne.

5.3. LES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES

Deux processus de réformes institutionnelles pourraient s'enclencher conjointement ou distinctement ces prochaines années : une nouvelle réforme intrafrancophone liée aux problèmes de financement de la Communauté française, d'une part, et une nouvelle négociation institutionnelle sur un nouveau transfert de compétences de l'autorité fédérale vers les entités fédérées, d'autre part.

Même si ce point ne sera pas spécifiquement analysé dans le cadre de ce numéro, les finances publiques wallonnes pourraient être de nouveau sollicitées dans le cadre des problèmes structurels de financement de la Communauté française. À plusieurs reprises par le passé, des solutions intrafrancophones ont été mises en œuvre pour pallier les problèmes financiers de la Communauté française³⁹. Les projections pluriannuelles décrites dans le budget 2023 de la Communauté française prévoient un déficit important sur la période 2021-2023, proche de -1 milliard d'euros, qui se dégraderait dès l'année 2024 (-1,4 mil-

³⁶ Commission européenne, « Next Generation EU : Questions et réponses sur la facilité pour la reprise et la résilience », 16 juin 2021, www.ec.europa.eu.

³⁷ La Commission pourra néanmoins procéder à un versement partiel. L'absence de mesures correctrices dans le chef de l'État membre conduira à la réduction du montant qui lui était initialement destiné.

³⁸ Conseil de l'Union européenne, Dossier interinstitutionnel 2021/0169, Décision d'exécution du Conseil relative à l'approbation du Plan pour la reprise et la résilience pour la Belgique, 6 juillet 2021. Dans l'annexe de document, il apparaît clairement que les avancées en matière de réformes des pensions font partie des différents indicateurs retenus pour la libération des différentes tranches de financement du Plan.

³⁹ Ce point est abordé dans le cadre de l'article de Benoît Bayenet et Marc Bourgeois (cf. pp. 31 à 62). Pour une analyse approfondie, voir notamment Bayenet et al. (2017) et Bayenet et Pagano (2010).

liard) pour atteindre -1,7 milliard d'euros en 2026. Compte tenu de ces prévisions, le niveau d'endettement devrait s'accroître et pourrait atteindre plus de 17 milliards d'euros d'ici la fin de l'année 2026. Par ailleurs, la Cour des comptes observe que cette prévision ne prend pas en considération les besoins de financement liés aux projets de rénovation des bâtiments scolaires, pour lesquels le Gouvernement a prévu une dépense à hauteur de 1 milliard d'euros (Cour des comptes, 2023c).

L'essentiel des dépenses de la Communauté étant des dépenses de personnel, notamment dans l'enseignement, et vu l'impossibilité de percevoir des recettes fiscales propres, la seule possibilité de refinancer la Communauté sans une réforme institutionnelle au niveau belge serait de transférer de nouvelles compétences à la Région wallonne sans lui octroyer les financements adéquats. Cette technique utilisée notamment dans le cadre des accords de la Saint-Quentin en 1993 reposait sur l'hypothèse que la Région wallonne disposait de ressources suffisantes pour garantir le manque de financement des compétences ainsi transférées par la Communauté française. Or, comme le démontrent Benoît Bayenet et Marc Bourgeois dans l'article sur les ressources financières de la Région wallonne (cf. pp. 31 à 62), la possibilité de lever des ressources propres importantes semble davantage relever d'un mythe. Les marges de manœuvre sont donc relativement faibles d'autant plus que les entités fédérées vont voir leurs recettes diminuer en pourcentage du PIB (fin du mécanisme de transition, indexation partielle des dotations à la croissance et participation des entités au financement des pensions de leurs fonctionnaires) (Cornille *et al.*, 2022).

La déclaration gouvernementale du 1^{er} octobre 2020 du Gouvernement fédéral prévoit spécifiquement la préparation d'une septième réforme de l'État. L'objectif est de « *parvenir à une nouvelle structure de l'État à partir de 2024, avec une répartition des*

compétences plus homogène et plus efficace ». Le Gouvernement doit préparer des propositions sur la répartition des compétences, les règles de financement, l'organisation des institutions, etc. Il est par ailleurs prévu que, pendant la législature actuelle, le Gouvernement mette en œuvre une répartition plus homogène des compétences dans le domaine des soins de santé afin de fournir des soins au plus près du patient (entités fédérées) sans affecter le financement solidaire. Étant donné l'état des finances de l'autorité fédérale et les conséquences du vieillissement de la population, et vu la nature des compétences qui pourraient être transférées (notamment les soins de santé), cette septième réforme de l'État pourrait se traduire pour les entités fédérées par un nouveau transfert de charges.

5.4. LES POUVOIRS LOCAUX

Les pouvoirs locaux représentent 12,3 % de l'ensemble des dépenses publiques belges (6,8 % du PIB en 2021). Au niveau wallon, les dépenses des administrations locales s'établissent à 8,6 milliards d'euros soit près de 50 % des dépenses consenties par les entités régionales wallonnes (16,4 milliards). Parmi les pouvoirs locaux, le poids des communes est largement prépondérant (près de 70 %) ⁴⁰ (cf. l'article d'Arnaud Dessoy, pp. 131 à 164).

Les pouvoirs locaux sont confrontés aux conséquences directes et indirectes des décisions prises par les autres niveaux de pouvoir (entités fédérées, autorité fédérale, mais aussi autorités européennes). De nombreuses réformes affectent le fonctionnement ou le financement des pouvoirs locaux (réformes fédérales des zones de police, réforme des services incendie, réformes fiscales, réformes du Fonds des Communes et des règles de subsidiarité adoptées par les Régions, régime de sanctions et limitation dans le temps des allocations de chô-

⁴⁰ BNB, <https://www.nbb.be/fr/statistiques/finances-publiques/publications-et-chiffres>

Les statistiques de la comptabilité nationale établies par l'Institut des Comptes nationaux (ICN) nous permettent d'avoir une représentation chiffrée complète du secteur local wallon conformément à la méthodologie SEC 2010. En effet, le périmètre du secteur local (S1313) intègre les communes, les provinces et les CPAS mais également les zones de police, les zones de secours, de nombreuses régies et ASBL communales ainsi qu'un certain nombre d'intercommunales (œuvrant principalement dans les secteurs de la gestion des déchets et de l'expansion économique).

mage, etc.). Même s'ils disposent d'une certaine autonomie, les pouvoirs locaux restent un pouvoir dit « subordonné ». Sur le plan de l'organisation institutionnelle et suite aux différentes réformes de l'État, ils dépendent en grande partie de la Région qui est compétente pour leur organisation, l'exercice de la tutelle et leur financement. Deux articles de ce numéro sont consacrés à la problématique des pouvoirs locaux : Arnaud Dessoy analyse plus spécifiquement la situation financière des communes (cf. pp. 131 à 164) et Dominique Darté, Élise Paternostre et Fanny Voisin celle des provinces (cf. pp. 165 à 177). Comme les autres niveaux de pouvoir, les pouvoirs locaux ont subi les conséquences de la crise sanitaire et les effets de la guerre en Ukraine (inflation et coûts énergétiques). À cela se sont encore ajoutées, pour certaines communes, les conséquences des inondations de juillet 2021.

Pour de nombreuses villes et communes wallonnes, les problèmes financiers ne datent pas d'hier. Des communes en difficulté structurelle sont soumises depuis de longues années à des plans d'assainissement qui réduisent considérablement leur marge de manœuvre. C'est particulièrement le cas des grandes villes et villes moyennes qui concentrent sur leur territoire les biens et services collectifs (externalités) et subissent en même temps une érosion de leur base fiscale (suite à la paupérisation des centres urbains). Deux autres sources de difficultés touchent directement les communes : l'aide sociale⁴¹ (octroi du revenu d'intégration) et le régime des pensions⁴².

La facture annuelle de la cotisation de responsabilisation pour les seules communes wallonnes devrait atteindre 140 millions d'euros en 2023 et grimper à 275 millions d'euros en 2027. Ces deux problématiques relèvent normalement des prérogatives de la sécurité sociale (cf. l'article d'Arnaud Dessoy, pp. 131 à 164).

La décentralisation au niveau local de certains coûts a conduit à une concentration des difficultés sur certains territoires (centres urbains en particulier). La Région wallonne a d'ailleurs saisi le Comité de concertation⁴³ au sujet « des principales dépenses à charge des communes engendrant des difficultés budgétaires et relevant des dispositifs et des financements fédéraux ».

Afin de soulager les finances communales, la déclaration de politique régionale wallonne (2019-2024) prévoit que les provinces reprennent progressivement à leur charge, et au plus tard d'ici la fin de la législature, les contributions communales au financement des zones de secours. En forçant les provinces à affecter une part importante du Fonds des provinces au financement des zones de secours, la Région wallonne les pousse à redéfinir leur rôle et leurs actions et leur impose une réflexion approfondie sur les domaines qui doivent subsister d'intérêt provincial. La reprise du financement des zones de secours par les provinces wallonnes doit ainsi être envisagée comme un enjeu majeur de la définition du rôle stratégique et opérationnel à venir des provinces dans le paysage institutionnel wallon, ainsi que de leur pérennité.

⁴¹ Pour une analyse spécifique, voir notamment Bednar et Leloup (2022).

⁴² Pour une analyse spécifique, voir Bayenet *et al.* (2019b).

⁴³ Gouvernement de Wallonie – Communiqué de presse du 31 mars 2022.

6 CONCLUSIONS

Les finances publiques wallonnes sont un sujet de préoccupation depuis plusieurs années. La situation budgétaire de la Wallonie déjà préoccupante avant la crise de la Covid-19 s'aggrave. La dette régionale avait déjà augmenté d'un peu plus de 15 milliards d'euros en 2010 à 23 milliards d'euros en 2019. La crise de la Covid-19 a impacté négativement l'évolution des recettes et a nécessité des dépenses importantes pour soutenir les activités économiques impactées et financer les besoins sanitaires et sociaux. Par ailleurs, en juillet 2021, la Wallonie a été touchée par des inondations qui ont également justifié des dépenses régionales importantes.

Bien que l'impact de la pandémie de la Covid-19 et de la politique d'investissement liée au Plan de relance soit important, des déficits structurels continueraient d'alimenter la dette à politique inchangée même quand ces causes disparaîtraient. Les risques de dérapage de la trajectoire de dette en cas de chocs économiques, financiers ou budgétaires sont élevés selon Cornille *et al.* (2022). La soutenabilité de la dette régionale n'est donc pas assurée (cf. l'article de Benoît Bayenet et Xavier Debrun, pp. 103 à 130).

Les mécanismes de financement tel que prévu dans la LSF (Loi spéciale de financement) rendent les recettes de la Région wallonne relativement peu sensibles aux différences de croissance économique entre les Régions. Cependant, si la LSF permet de prémunir les finances wallonnes contre les chocs macroéconomiques propres à la Région, elle ne la protège pas contre les chocs financiers (augmentation de la prime de risque et de la charge d'intérêt). Par ailleurs, les mécanismes prévus dans la LSF vont réduire les transferts de l'autorité fédérale vers les entités fédérées en pourcentage du PIB.

À politique inchangée, l'autonomie fiscale de la Région ne lui permettra pas d'équili-

brer son budget, seules des économies structurelles dans les dépenses pourraient rencontrer cet objectif. En effet, la fiscalité régionale propre est aujourd'hui fortement liée aux taxes environnementales (eau et déchets). Ce type de fiscalité, pour être efficace, doit viser à modifier les comportements et sensibiliser les citoyens aux conséquences de leurs décisions. De ce fait, ces taxes ne sont, *a priori*, pas un bon instrument pour financer les compétences générales de la Région. La mise en œuvre de la politique fiscale en matière d'impôts régionaux semble s'expliquer davantage par un phénomène de mimétisme fiscal que par le développement d'une véritable politique fiscale wallonne.

Par ailleurs, la répartition des compétences fiscales entre plusieurs niveaux de pouvoir ne facilite pas la mise en œuvre d'une politique régionale spécifique. Même si la sixième réforme de l'État a régionalisé 25 % de l'IPP, le modèle ne laisse que peu de marge de manœuvre aux Régions. Par ailleurs, l'interdépendance des décisions fédérales et régionales en la matière (externalités verticales) expose le système de fiscalisation des revenus des personnes physiques à une certaine paralysie ou à des tensions entre les niveaux de pouvoir. Toute politique de *Tax shift* se heurte à la difficulté que celle-ci conduit plus que probablement au remplacement de prélèvements dont les recettes profitent pour partie aux Régions (taxation des revenus du travail) par des impôts alimentant uniquement le budget de l'autorité fédérale (taxation des revenus de capitaux ou de la consommation, par exemple) (Bayenet *et al.*, 2017). Le Gouvernement fédéral prépare une nouvelle réforme fiscale. Les principes d'une première phase de la réforme auraient fait l'objet d'un consensus au sein du Gouvernement en octobre 2022 et cette phase devrait être finalisée pour le printemps. Selon la note du ministre des Finances (non encore validée par le Gouvernement), cette première phase consisterait en un relève-

ment de la quotité exonérée d'impôt pour l'exercice d'imposition 2023. Une première estimation réalisée par le Bureau fédéral du Plan⁴⁴ évalue le coût de cette réforme à près de 6,3 milliards d'euros sur trois ans (3,3 milliards par an en rythme annuel). Globalement, vu la régionalisation de 25 % de l'IPP, les Régions devraient assumer 1,5 milliard d'euros du coût. Or, les Régions n'ont jusqu'à ce jour pas été consultées. Dans le cadre de la réforme, le ministre des Finances aurait proposé des mesures compensatoires (non-versement de la dispense du précompte professionnel et déduction des revenus définitivement taxés à l'impôt des sociétés). Ces suppléments de recettes ne bénéficieraient qu'à l'autorité fédérale mais toucheraient *de facto* les universités via la limitation de la dispense de précompte professionnel sur les chercheurs. Du côté francophone, il est très peu probable que la Communauté française puisse compenser cette perte de moyens pour les universités. La situation financière de la Communauté française constitue par ailleurs un risque financier indirect pour la Wallonie si elle était contrainte de lui apporter son soutien financier comme elle l'a déjà fait par le passé.

Face à une telle situation, la Commission externe sur la dette a proposé notamment au Gouvernement de réaliser chaque année un effort structurel correspondant à 1 % de ses recettes (150 millions d'euros) cumulatif chaque année à partir de 2022. Cette stratégie vise à ramener le taux d'endettement à 230 % des recettes à l'horizon 2030.

Une réduction trop rapide des déficits peut peser négativement sur l'activité économique et l'emploi, mais une stratégie de moyen terme doit permettre de créer des

marges de manœuvre pour répondre aux besoins futurs, d'éviter une augmentation rapide des taux d'intérêt ou une différenciation entre entités qui pourrait peser sur la Wallonie (CESE, 2022).

Dans le court terme, il est donc évident que le déficit et la dette resteront très élevés, même si des économies structurelles de 150 millions d'euros prévues chaque année sont réalisées, ce qui limite les marges de manœuvre budgétaires. Le redressement des finances publiques de la Wallonie passera inévitablement par des mesures fortes (CESE, 2022). Les marges de manœuvre de la Région wallonne doivent plutôt être recherchées dans le budget régional par une véritable évaluation (*spending review* ou *zero-base budgeting*) des dépenses, et notamment des dépenses fiscales, afin de dégager les marges budgétaires nécessaires pour faire face aux conséquences du vieillissement, du réchauffement climatique et de la transition écologique. En termes de recettes, une réflexion devrait donc être menée dans le cadre d'une prochaine réforme de l'État pour réserver spécifiquement une base fiscale au niveau régional et permettre ainsi aux Régions de développer une politique cohérente sur leur territoire. Par exemple, la fiscalité immobilière au sens large pourrait être transférée aux Régions sachant que, dans ce cas, la base fiscale est relativement immobile. Cela permettrait à chaque Région de mettre en œuvre une politique fiscale visant à mieux répondre à ses objectifs d'efficacité et d'équité (cf. l'article de Benoît Bayenet et Marc Bourgeois, pp. 31 à 62).

⁴⁴ Bureau fédéral du Plan (2022), Effets macroéconomiques à moyen terme d'un ensemble de mesures concernant l'impôt des personnes physiques, le bonus à l'emploi et la déduction RDT, Rapport au ministre Vincent Van Peteghem, Vice-Premier ministre et ministre des Finances, novembre (non publié).

BIBLIOGRAPHIE

Bayenet, B. et Pagano, G. (2011) *Le financement des entités fédérées: un système en voie de transformation*, CRISP.

Bayenet, B. et Piron, D. (2015) « Mesurer la dette wallonne à l'aune du Système européen des comptes nationaux », *Revue bancaire et financière*, Forum financier belge, 2015/2.

Bayenet, B., Bourgeois, M. et Darte, D. (2017) *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État. Précis des nouvelles règles de financement des Communautés et des Régions*, Larcier, Bruxelles.

Bayenet, B., Bourgeois, M. et Rion, P. (Eds.) (2019a) *Comptabilité publique, États des lieux et mise en œuvre dans les différentes entités belges*, Larcier, Bruxelles.

Bayenet, B., Léonard, D. et Piraux, A. (Eds.) (2019b) *La réforme des pensions, pour quels enjeux sociétaux*, Larcier, Bruxelles.

Bednar, N. et Leloup, M. (2022) « Les CPAS wallons disposent-ils des moyens budgétaires adéquats au regard de leurs missions », *Cahier des finances locales*, n°11, Ediwall. https://interieur.wallonie.be/sites/default/files/2022-10/2022_Cahier%20des%20finances_11.pdf

Bureau fédéral du Plan (2022) « Le déficit public et le poids relatif du déficit des différentes entités » article n°13, *Finances publiques*.

CESE (2022) « L'insoutenable dette wallonne », *Revue Wallonie*, n°152.

Conseil central de l'Economie (2023) « État des lieux des finances publiques belges », rapport CCE 2023-0130. <https://www.ccecrb.fgov.be/p/fr/1038/etat-des-lieux-des-finances-publiques-belges>

Conseil supérieur de finances (2022) « Section besoins de financement des pouvoirs publics, Avis en préparation du programme de stabilité 2022-2025 » avril 2022.

Cornille, D., Deroose, M., Godefroid, H., Melyn, W., Stinglhamber, P. et Van Parys, S. (2022) « Les finances publiques des administrations fédérales et celles des communautés et des Régions sont-elles soutenables en Belgique? », *Revue économique*, BNB, 2022/19, <https://www.nbb.be/fr/articles/les-finances-publiques-des-administrations-federales-et-celles-des-communautés-et-des>.

Cour des comptes (2022a) 34^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement de Wallonie, Rapport adopté le 25 octobre 2022 par la chambre française de la Cour des comptes.

Cour des comptes (2022b) Projets de décrets contenant les budgets pour l'année 2023 de la Région wallonne, Rapport approuvé le 2 décembre 2022 par la chambre française de la Cour des comptes.

Cour des comptes (2022c) Projets de décret contenant l'ajustement des budgets pour 2022 et les budgets pour 2023 de la Communauté française, Rapport approuvé le 25 novembre 2022 par la chambre française de la Cour des comptes.

Desille, S. (2009) « L'apport d'une comptabilité générale dans le système de comptabilité des administrations : avantages et difficultés », *Bulletin de documentation du SFP Finances*, 69^e année, n°1, pp. 127-142.

IWEPS (2022) *Les effets macroéconomiques attendus du Plan de relance de la Wallonie à court et moyen terme*, Rapport de recherche N°48.

Khrouz, F. et Tsatsis, C. (2009) « Le nouveau système de comptabilité fédéral, Valeur ajoutée de la comptabilité générale », *Bulletin de Documentation du Ministère des Finances*, 69^e année, n°1, pp. 143-150.

Lequiller, F. (2018) *Déficit et dette en temps de crise*, Paris, Economica.

LES RECETTES DE LA WALLONIE : ÉTAT DES LIEUX ET MARGES DE MANŒUVRE RÉGIONALES¹

Benoît BAYENET²
Marc BOURGEOIS³

¹ Une première version de cet article a été publiée dans la Collection Politique de l'IRW-CGSP, « La Wallonie à l'heure des choix. Vers la septième réforme de l'État », mars 2022.

² Professeur ULB et ULiège, Président du Conseil central de l'Économie et Vice-Président du Conseil de la fiscalité et des finances de Wallonie - benoit.bayenet@ulb.be

³ Professeur à l'ULiège - marc.bourgeois@uliege.be

RÉSUMÉ

La présente étude recense et analyse les différentes catégories de ressources financières qui alimentent le budget de la Région wallonne. Une distinction essentielle est faite entre les moyens financiers qui proviennent, d'une part, de dotations transférées par l'autorité fédérale ou par la Communauté française et, d'autre part, les recettes liées à l'autonomie fiscale dont dispose la Région et sur le montant desquelles celle-ci dispose d'une marge de manoeuvre. Si la tendance a été, au fil des réformes institutionnelles successives, d'accroître, dans le financement des Régions, la part des recettes fiscales par rapport aux transferts sous forme de dotations, force est de constater que la marge de manoeuvre des autorités wallonnes en ce qui concerne les impôts demeure, à ce stade, limitée. La complexité des dispositifs institutionnels aujourd'hui en place, de même qu'un phénomène de mimétisme fiscal, témoigne du caractère *de facto* restreint de l'autonomie fiscale régionale. En particulier, la répartition des compétences en matière d'impôt des personnes physiques engendre des externalités verticales qui sont source de tensions et de choix non optimaux. Enfin, la faiblesse des dispositifs de *spending review* pose la question de l'efficacité et de l'équité de toute une série de dépenses qui font partie du système fiscal aujourd'hui en vigueur en Wallonie.

Mots-clés : fédéralisme budgétaire, financement, entités fédérées, fiscalité, régions

ABSTRACT

Wallonia's revenues : state of the art and regional room for manoeuvre

This study identifies and analyses the different categories of financial resources that feed the budget of the Walloon Region. An essential distinction is made between, on the one hand, the financial resources that come from allocations transferred by the federal authority or by the French-speaking Community and, on the other hand, the revenues linked to the fiscal autonomy of which the Region disposes and that gives it some leeway to set the amount of these revenues. Although the tendency has been, over the course of successive institutional reforms, to increase the share of tax revenue in the financing of the Regions in relation to the share of transfers in the form of allocations, it has to be said that the Walloon authorities' room for manoeuvre with regard to taxes remains, at this stage, is limited. The complexity of the institutional arrangements currently in place, as well as a phenomenon of fiscal mimicry, bear witness to the *de facto* limited degree of regional fiscal autonomy. In particular, the distribution of competences in terms of personal income tax generates vertical externalities that are sources of tensions and sub-optimal choices. Finally, the weakness of the spending review mechanisms raises the question of the efficiency and equity of a whole series of tax expenditures that are in force in the Walloon tax system.

Keywords : fiscal federalism, financing, federated entities, taxation, regions

1 INTRODUCTION

Dans le système fédéral belge, la Région wallonne dispose d'une autonomie budgétaire, à savoir d'une liberté d'affecter les moyens financiers qui lui reviennent en fonction de ses propres choix politiques. En tant qu'entité fédérée, elle est ainsi seule habilitée à fixer l'objet et le niveau de ses dépenses dans les domaines relevant de ses compétences matérielles. L'article 177, alinéa 2, de la Constitution est très clair à cet égard : « *Les Parlements de région déterminent, chacun pour ce qui le concerne, l'affectation de leurs recettes par les règles visées à l'article 134* »⁴. À de nombreuses reprises, le Conseil d'État a rappelé au législateur institutionnel fédéral cette règle fondamentale du fédéralisme belge, et ce chaque fois que le niveau de pouvoir fédéral souhaitait contraindre les entités fédérées à affecter, d'une certaine manière, leurs moyens financiers (Bayenet *et al.*, 2017).

La Région wallonne dispose aussi d'une autonomie financière, c'est-à-dire d'un certain degré de liberté quant à la détermination du niveau de ses ressources financières. À cet égard, elle peut mettre en œuvre, dans les conditions prévues par la Constitution et par son système de financement, une autonomie fiscale qui se traduit par le pouvoir de régler et de percevoir des recettes fiscales propres ou reconnues comme telles.

À l'occasion de la sixième réforme de l'État, le système de financement des Régions a été revu fondamentalement (Bayenet *et al.*, 2017)⁵. Leurs ressources financières sont énumérées à l'article 1^{er}, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (ci-après LSF), dans sa version en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2015.

Par ailleurs, dans le cadre des accords intra-francophones de 1993 (dits « accords de la Saint-Quentin ») et de 2014 (dits « accords de la Sainte-Émilie »), la Région wallonne

bénéficie également de dotations en provenance de la Communauté française pour gérer les compétences communautaires dont l'exercice lui a été transféré.

Lors de la sixième réforme de l'État, il a en outre été explicitement prévu de faire participer les entités fédérées à l'assainissement des finances publiques et à l'accroissement des charges du vieillissement. L'idée est alors de leur retirer des moyens financiers par rapport à ceux initialement prévus par le système de financement. Ainsi, via la LSF, un effort structurel de 1,25 milliard d'euros a été réclamé aux entités fédérées en 2015, montant qui a été porté à 2,5 milliards d'euros en 2016. Quant à la « contribution aux charges du vieillissement », l'objectif était de faire participer les collectivités fédérées au financement de l'accroissement de 50 % du coût des pensions de leurs fonctionnaires. La technique utilisée a consisté à modifier les paramètres d'évolution de certaines dotations transférées par l'autorité fédérale, et ce à partir de 2017. La participation des entités fédérées aux charges du vieillissement est également renforcée par une « contribution pension » directement déduite des moyens attribués aux entités fédérées.

Après un aperçu photographique des recettes de la Région wallonne telles que prévues pour les budgets 2021 et 2022 (cf. section 2), nous nous proposons, pour l'analyse plus approfondie⁶, de faire une distinction entre les ressources non fiscales, d'une part, et fiscales, d'autre part. Les premières – les recettes non fiscales – consistent, pour l'essentiel, en le transfert d'enveloppes provenant de l'autorité fédérale ou de la Communauté française, à savoir des dotations au sens strict ou des parts attribuées de l'impôt des personnes physiques (ci-après IPP). Le montant global de ces enveloppes, les paramètres d'évolution d'année en année, ainsi que leur répartition

⁴ Les « règles visées à l'article 134 » sont, pour les Régions wallonne et flamande, le « décret » et, pour la Région de Bruxelles-Capitale, l'« ordonnance ».

⁵ Dans le cadre de la présente étude, le financement des Communautés flamande, française et germanophone n'est pas traité.

⁶ Voir l'introduction du numéro pour une définition des principaux concepts budgétaires mobilisés dans cet article.

entre les trois Régions du pays sont fixés dans la LSF. Les autorités wallonnes n'ont, à leur égard, aucune marge de manœuvre directe (exception faite des politiques mises en œuvre en vue de renforcer, dans le cadre de l'application des clés de répartition, sa part respective dans les « enveloppes » concernées) (cf. section 3). Ensuite, l'étude aborde le volet des ressources fiscales des

Régions. Une sous-distinction est alors faite entre les recettes affectées, d'une part (cf. section 4), et – cœur de la présente étude – les ressources fiscales régionales propres au sens strict, d'autre part (cf. section 5). L'objectif sera alors, en guise de conclusion, d'apprécier le degré réel d'autonomie dont les Régions disposent vis-à-vis de leurs recettes (cf. section 6).

2

APERÇU GÉNÉRAL DES RECETTES BUDGÉTAIRES DE LA RÉGION WALLONNE

Le tableau 1 donne un premier aperçu – une photographie – des ressources financières qui permettent à la Région wallonne de mener à bien ses politiques (y compris les prévisions d'emprunts). Ces différentes catégories sont examinées plus précisément dans les sections 3 à 5. Une distinction est faite entre les «recettes fiscales» (qui comprennent les

impôts régionaux, les taxes régionales propres et les additionnels à l'IPP), les «recettes non fiscales propres», les «recettes transférées» (qui consistent en des enveloppes provenant de l'autorité fédérale ou de la Communauté française), ainsi que des recettes de type «autres» (dont la composition est précisée directement ci-après).

Tableau 1 : Principales recettes prévues dans les budgets de la Région wallonne pour les années 2021 (budget ajusté) et 2022 (budget initial et 1^{er} ajustement du budget), en milliers d'euros

	2021 (ajusté)	2022 (initial)	2022 (ajusté)
Recettes fiscales			
Impôts régionaux	2 804 691	3 129 801	3 025 892
- perçus par l'autorité fédérale	2 085 829	2 325 377	2 211 683
- perçus par la Région	718 862	804 424	814 209
Taxes régionales propres (taxe sur les automates)	20 090	20 580	20 580
Taxes régionales affectées	100 493	94 040	99 456
Additionnels IPP nets des dépenses fiscales	2 662 891	2 695 007	2 638 398
Recettes non fiscales propres			
Amendes routières	43 950	43 950	43 950
Recettes transférées			
Compétences transférées (parts attribuées des recettes d'IPP) de l'autorité fédérale	2 769 721	2 881 946	2 997 840
Dotations Sainte-Émilie	3 841 456	3 995 153	4 195 493
Dotations Saint-Quentin	372 941	386 920	415 325
Autres recettes			
Recettes diverses	308 601	665 179	982 023
Autres recettes affectées	285 732	316 156	424 156
Recettes RRF-UE (subsidés EU)	0	400 436	469 436
Produits d'emprunt	4 286 128	5 138 323	4 295 672
Total	17 496 694	19 767 491	19 608 231

Sources : Budget général des recettes de la Région wallonne (2022 initial et ajusté) et Rapports approuvés le 3 décembre 2021 et le 7 juillet 2022 par la Cour des comptes sur les projets de décrets contenant les budgets initial et ajusté de l'année 2022 de la Région wallonne

Depuis la sixième réforme de l'État, une plus grande partie des ressources régionales se compose de recettes fiscales propres. Pour autant, comme nous tentons de le démontrer tout au long de la présente étude, la marge de manœuvre fiscale des Régions, et donc d'accroissement de leurs recettes, demeure limitée.

La catégorie « autres recettes » ne fera pas l'objet d'une analyse particulière dans cet article. Notons cependant que les 469,4 millions d'euros de « recettes RRF-UE » correspondent aux montants que la Région wallonne pourrait recevoir dans le cadre du Plan de relance européen⁷. Les « recettes diverses » estimées à 982,0 millions d'euros au budget ajusté 2022 regroupent des recettes particulières telles que le remboursement par l'autorité fédérale du préfinancement de dépenses par la Région dans le cadre de la vaccination contre la Covid-19 (110 millions), la participation des organismes et des outils financiers visant à soulager les besoins de financement de la Région en mobilisant leur trésorerie (92,1 millions), la participation aux bénéficiaires d'entreprises sous la forme de dividendes provenant de la Société régionale d'investissement de Wallonie (SRIW, 30 millions), le remboursement du montant versé sur un compte de transit dédié au versement des indemnités compensatoires en faveur des indépendants et des entreprises dans le cadre de la crise sanitaire et non utilisé (529,2 millions), etc.

Enfin, les prévisions de recettes incluent des recettes d'emprunts que la Région doit contracter pour financer son déficit et les amortissements et remboursement de sa dette. Depuis la cinquième réforme de

l'État⁸, les entités fédérées sont autorisées à « contracter des emprunts en euros ou devises »⁹. Une procédure d'information vis-à-vis du ministre fédéral des Finances doit être respectée préalablement au recours à l'emprunt. Seuls les emprunts effectués auprès du public font l'objet d'une approbation par le ministre fédéral des Finances. Tous les autres emprunts font l'objet d'une simple information. La seule entité à avoir eu recours à l'épargne des particuliers est la Région wallonne dans le cadre du financement de la Caisse d'investissement de Wallonie. En termes d'endettement, la marge de manœuvre réelle de la Wallonie est fort limitée. Dans le cadre du rapport de la Commission externe sur la soutenabilité de la dette publique wallonne¹⁰, il a été démontré que les risques de dérapage de la trajectoire de dette en cas de chocs économiques, financiers ou budgétaires sont élevés. Une perte de crédibilité et un emballement des primes de risque émergent comme le scénario le plus inquiétant, surtout dans un contexte de dégradation généralisée des finances publiques propice aux effets de contagion (entre régions ou entre régions et État central) et de prophétie autoréalisatrice. Le rapport conclut que la soutenabilité de la dette régionale n'est donc pas assurée. La dette ne peut croître indéfiniment plus vite que sa garantie ultime, à savoir les recettes futures du Gouvernement, sans faire naître des doutes sur la solvabilité de ce dernier. Pour l'année 2022, les prévisions de recettes d'emprunts sont estimées à 4 295,7 millions d'euros. Les prêts de l'autorité fédérale (1 200 millions d'euros versés en février 2022) et de la Banque européenne d'investissement (BEI, 300 millions d'euros) sont inclus dans ces nouveaux emprunts.

⁷ Un montant équivalent est inscrit en dépenses. Le Plan de relance de la Wallonie fait l'objet d'un article spécifique dans ce numéro (cf. l'article de Philippe Boveroux et Luc Simar, pp. 77 à 102).

⁸ Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions, M.B., 3 août 2001.

⁹ Article 49, § 1^{er}, de la LSF.

¹⁰ Commission externe sur la dette et les finances publiques, Rapport sur la soutenabilité de la dette de la Région wallonne, Parlement de Wallonie, octobre 2021, http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2021_2022/RAPPORT/710_1.pdf.

3

LES DOTATIONS ET LES RECETTES NON FISCALES PROPRES DE LA RÉGION WALLONNE

La présente section synthétise et analyse les ressources financières non fiscales de la Région wallonne (Bayenet *et al.*, 2017). Outre des ressources non fiscales propres d'un montant très limité, cette dernière bénéficie d'enveloppes en provenance de l'autorité fédérale (parts attribuées de l'IPP et dotations). Un dispositif de solidarité est prévu, de même qu'un mécanisme de transition (de l'ancien système de financement à l'actuel tel qu'issu de la sixième réforme de l'État). À ces recettes s'ajoutent les dotations en provenance de la Communauté française dans le cadre des compétences dont l'exercice a été transféré par cette dernière à la Région wallonne en 1993 et 2014. Il convient aussi de tenir compte du refinancement de Bruxelles, voté à l'occasion de la sixième réforme de l'État, qui engendre un impact financier sur le budget wallon.

3.1. LES RECETTES NON FISCALES DE LA RÉGION WALLONNE

La Région wallonne dispose de recettes non fiscales propres liées à l'exercice de ses compétences matérielles telles que définies par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après LSRI). Il s'agit notamment des recettes d'exploitation des forêts, des recettes liées à la délivrance des permis de chasse et de pêche, des recettes à caractère financier, etc. Ces éléments représentent une part relativement faible des ressources de la Wallonie.

Depuis 2014, les Régions disposent de compétences en matière de police de la circulation routière et bénéficient désormais de recettes provenant des perceptions immédiates, transactions et amendes pénales

liées aux infractions à la réglementation de la sécurité routière, en fonction du lieu de l'infraction¹¹. Pour la Région wallonne, le montant estimé pour 2022 est de 81,9 millions d'euros, dont une partie est affectée au Fonds pour les infractions routières (37,9 millions)¹². Ainsi, seuls 43,9 millions d'euros apparaissent dans les recettes non fiscales.

3.2. LES DOTATIONS DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE AU PROFIT DE LA RÉGION WALLONNE

Depuis le 1^{er} janvier 2015, des « parts attribuées des recettes d'IPP » (dotations au sens large) sont transférées annuellement aux Régions. Les enveloppes sont ainsi constituées à partir des recettes fédérales de l'IPP, attribuées aux collectivités régionales et réparties entre elles selon une clé (« clé IPP fédéral ») qui tient compte de la performance fiscale de chacune (en termes de recettes IPP de ses habitants)¹³. Il est important de souligner que leur montant annuel se détermine à partir de paramètres directement prévus par la LSF, et non en fonction du rendement réel de l'IPP. En ce sens, il ne s'agit pas d'un « impôt partagé » au sens économique du terme. Ces dotations et les recettes qui les alimentent n'apparaissent pas directement dans le budget des voies et moyens ni dans le budget général des dépenses de l'autorité fédérale. Autrement dit, les « parts attribuées aux Régions » ne constituent pas des dépenses fédérales à proprement parler. C'est la raison pour laquelle les montants correspondants sont repris dans des fonds à part, à savoir les fonds d'attribution au sens de l'article 71 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral.

¹¹ Article 2bis de la LSF.

¹² Article 5 du décret du 29 octobre 2015 portant création de fonds budgétaires en matière de routes et de voies hydrauliques (M.B., 9 novembre 2015), qui prévoit que le montant excédant 43,95 millions d'euros des recettes d'amendes routières est affecté au Fonds pour les infractions routières régionales.

¹³ La « clé IPP fédéral » calcule le pourcentage de chaque Région dans les recettes totales de l'IPP restant au fédéral. Le critère de rattachement d'une recette fiscale IPP au territoire d'une Région donnée est fonction du domicile fiscal des contribuables au 1^{er} janvier de l'exercice d'imposition.

Les parts attribuées des recettes d'IPP se décomposent en une dotation dite « résiduelle », une dotation « emploi » et une dotation « dépenses fiscales ». Les mécanismes de transition et de solidarité sont également considérés comme des parts attribuées des recettes d'IPP. Ces différentes catégories d'enveloppe sont décrites, quant à leur raison d'être et leur contenu, ci-après. Le montant total estimé pour 2022 pour la Région wallonne est, en tenant compte des décomptes relatifs aux années précédentes, de 3 068,6 millions d'euros.

La LSF prévoit néanmoins que ce montant doit être diminué de deux manières. D'une part, la Région wallonne, comme ses deux homologues, doit supporter le poids de ladite contribution « responsabilisation pension ». Celle-ci aboutit à la réduction de l'une des parts attribuées, à concurrence, pour la Wallonie, de 9,4 millions d'euros. En outre, comme nous l'observerons ci-après (cf. section 5.3), l'étendue de l'autonomie fiscale des Régions vis-à-vis de l'IPP a fait l'objet d'une fixation *provisoire* en 2014 (pour les années budgétaires 2015 à 2017). Les chiffres permettant de fixer *définitivement* le niveau réel de cette forme d'autonomie régionale ont été déterminés en 2017 et s'appliquent

rétroactivement depuis le 1^{er} janvier 2015. Or, il s'est avéré que l'autonomie dont les Régions disposent vis-à-vis de l'IPP a été (provisoirement) surévaluée en 2014 par rapport aux chiffres définitifs. Par conséquent, pour les années 2015 à 2017, les Régions sont tenues de restituer à l'autorité fédérale le trop-perçu de recettes d'IPP, issu de cette surévaluation. Un dispositif propre à éviter un trop gros choc financier pour les Régions a été mis en place. Il aboutit à un lissage de cette récupération au fil du temps, qui se matérialise par une retenue, chaque année, de 2 % sur l'ensemble des parts attribuées de l'IPP (61,4 millions d'euros dans le budget 2022 ajusté).

Au final, le montant net estimé inscrit au budget ajusté 2022 pour les parts attribuées de l'IPP est de 2 997,8 millions d'euros (décomptes compris). Le détail pour chacune des parts attribuées figure dans le tableau 2. L'autorité fédérale verse également aux Régions des dotations (au sens strict autrement inscrites au budget général des dépenses de l'autorité fédérale) pour compenser des pertes de recettes fiscales à partir du précompte immobilier (mainmorte) ou pour compenser la reprise du service des impôts régionaux (cf. section consacrée à la fiscalité régionale).

Tableau 2 : Parts attribuées des recettes d'IPP à la Région wallonne en 2022, en milliers d'euros

	Montant LSF 2022	Décomptes 2021	Budget initial 2022	Budget ajusté 2022
Dotation emploi	588 702	11 716	600 418	630 819
Dotation dépenses fiscales	546 171	10 870	557 041	585 245
Dotation résiduelle	445 464	9 019	454 483	477 434
Mécanisme de transition	620 539	0	620 539	620 539
Mécanisme de solidarité	718 598	16 208	734 806	771 208
Compensation navetteurs	-16 980	0	-16 980	-16 615
Total	2 902 494	47 812	2 950 307	3 068 630
Responsabilisation pensions	-9 353	0	-9 353	-9 419
Total	2 893 140	47 812	2 940 952	3 059 211
Retenue 2%	-58 050	-956	-59 006	-61 373
Total	2 835 090	46 856	2 881 946	2 997 838

Sources : Cour des comptes (2021, 2022) et Budget général des recettes de la Région wallonne 2022 initial et ajusté

3.2.1. La dotation résiduelle

La dotation dite « résiduelle »¹⁴ consiste en une enveloppe globale au profit des trois Régions, qui regroupe les moyens financiers liés aux compétences matérielles régionalisées en 1993 (quatrième réforme de l'État) et en 2001 (cinquième réforme de l'État), ainsi que les moyens prévus pour financer de nouvelles compétences matérielles transférées à l'occasion de la sixième réforme de l'État (Fonds de participation, calamités publiques, politique des grandes villes, etc.). Le montant de base définitif a été fixé à 890,9 millions d'euros pour 2015. À partir de 2017, la dotation est, chaque année, indexée et liée à seulement 55 % du taux de croissance réel de l'économie. Le pourcentage limité de liaison à la croissance trouve son origine dans le souci de faire participer les entités fédérées aux coûts du vieillissement, qui sont principalement à charge de l'autorité fédérale et de la sécurité sociale¹⁵.

La clé de répartition de la *dotation résiduelle* est fixée à 50,33 % pour la Région flamande, 41,37 % au profit de la Région wallonne et 8,30 % pour la Région de Bruxelles-Capitale. Le montant prévu au budget 2022 ajusté de la Région wallonne est (compte tenu des décomptes pour l'année 2021) de 477,4 millions d'euros (cf. tableau 2).

3.2.2. La dotation « emploi »

La dotation « emploi » est une enveloppe destinée à financer les compétences en matière d'emploi transférées aux Régions à l'occasion de la sixième réforme de l'État, de même que les compétences antérieures en la matière (le terme de « droits de tirage

emploi » a été utilisé pour qualifier cette dotation)¹⁶. Le montant de base définitif a été fixé à 3403,2 millions d'euros pour l'année 2015 pour les trois Régions¹⁷. Ce montant a été réduit de manière structurelle¹⁸, à concurrence de 831,4 millions d'euros en 2015 et 2016, dans le cadre de la contribution des Régions à l'assainissement des finances publiques. À partir de 2017, la dotation en question, au profit des trois Régions, est indexée et liée à seulement 55 % du taux de croissance réel de l'économie. Les Régions se voient donc imposer un effort supplémentaire (diminution du pourcentage d'évolution du montant de base de la dotation par rapport à la croissance économique) qui s'ajoute à l'effort d'« assainissement » initié durant les années budgétaires 2015 et 2016¹⁹.

La ventilation entre les trois Régions de la dotation « emploi » s'opère sur la base de la clé de répartition de l'IPP fédéral. Le montant prévu au budget 2022 de la Région wallonne est (après décompte pour l'année 2021) de 630,8 millions d'euros (cf. tableau 2).

3.2.3. La dotation « dépenses fiscales »

Dans le cadre de la sixième réforme de l'État, certains faits générateurs de réductions ou de crédits d'impôt en matière d'impôt des personnes physiques (IPP) ont été confiés, à titre exclusif, aux Régions. Il s'agit, dans le jargon des experts, des « dépenses fiscales régionalisées » : dépenses en vue d'acquiescer ou de conserver l'habitation propre, dépenses de sécurisation des maisons contre le vol ou l'incendie, dépenses pour des prestations payées avec des titres-services, etc.²⁰. Pour financer cette nouvelle forme d'autonomie

¹⁴ Article 35octies de la LSF.

¹⁵ Néanmoins, il est prévu un mécanisme spécifique pour tenir compte d'une répartition équilibrée entre l'autorité fédérale et les entités fédérées des conséquences positives d'une croissance économique plus forte. Ainsi, si le taux de croissance du PIB réel ne dépasse pas 2,25%, la liaison à la croissance du montant de base est limitée à 55%. Par contre, si le taux de croissance du PIB devait être supérieur à 2,25%, la liaison à la croissance du montant de base sera de 100% sur la partie de la croissance économique réelle qui dépasse 2,25%.

¹⁶ Article 35nonies, § 1^{er}, de la LSF. Pour rappel, le fait qu'un montant de dotation soit fixé de manière à permettre aux Régions de couvrir financièrement les coûts relatifs à l'exercice d'une compétence matérielle donnée n'empêche pas que les autorités régionales demeurent libres d'utiliser et d'affecter ces moyens financiers comme elles le souhaitent. L'article 177, al. 2, de la Constitution consacre en effet, sans aucune exception, le principe même de liberté d'affectation par les Régions de leurs ressources financières.

¹⁷ Ce montant de base tient compte de la déduction du montant de base des recettes des infractions routières (recettes non fiscales – cf. section 3.1). Lors de la sixième réforme de l'État, pour rappel, les recettes des perceptions immédiates, transactions et amendes pénales liées aux infractions à la réglementation de la sécurité routière ont été transférées aux Régions. Comme ce surcroît de recettes n'était pas associé à des compétences matérielles nouvellement transférées et à financer, il a été décidé de soustraire du montant de base de la dotation « emploi » un montant équivalent à ces nouvelles recettes non fiscales.

¹⁸ Comme elle s'intègre dans le montant de base servant à calculer les dotations des années ultérieures, cette participation à l'assainissement revêt un caractère « structurel » dans le système de financement des Régions.

¹⁹ Il est aussi prévu un mécanisme spécifique en cas de croissance économique plus forte (cf. la note n° 12 supra).

²⁰ Art. 5/5, § 4, de la LSF.

fiscale, les Régions reçoivent de l'autorité fédérale une dotation leur permettant de maintenir (si elles le souhaitent) ces avantages fiscaux. 40 % du montant des dépenses fiscales régionalisées ont été intégrés dans le calcul du facteur d'autonomie à l'IPP. Le facteur d'autonomie correspond à la part de l'IPP qui est régionalisée et sur laquelle les Régions peuvent alors lever des centimes additionnels (cf. ci-après, les développements consacrés à l'autonomie fiscale des Régions vis-à-vis de l'IPP). Pour les 60 % restants du coût des dépenses fiscales régionalisées, les Régions reçoivent une dotation, dénommée « dépenses fiscales », qui se répartit entre les trois entités sur la base de la clé fiscale IPP fédérale. Le montant de base définitif a été déterminé sur la base d'un rapport de la Cour des comptes publié en 2017. Il a servi à fixer définitivement le montant de référence (pour l'année budgétaire 2015) pour les dépenses fiscales ainsi que la partie du facteur d'autonomie liée aux dépenses fiscales à partir de 2018²¹. Le montant de base définitif s'élève à 2 727,4 millions d'euros pour les trois Régions, soit un montant inférieur au montant provisoire fixé dans la LSF (3 048,0 millions), ce qui n'a pas été sans conséquence sur le facteur d'autonomie régionale en matière d'IPP, puisque 40 % du montant des dépenses fiscales sont prises en considération pour le déterminer. Autrement dit, l'autonomie régionale des Régions vis-à-vis de l'IPP a été revue à la baisse en conséquence de ce chiffrage définitif.

La dotation « dépenses fiscales » est répartie entre les Régions en fonction de la clé IPP fédérale. Le montant prévu au budget 2022 ajusté de la Région wallonne est de 585,2 millions d'euros (cf. tableau 2).

3.2.4. Le mécanisme de solidarité nationale

Les Régions les plus pauvres (en l'occurrence, les Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale) reçoivent une enveloppe destinée à compenser partiellement cette pauvreté qui se mesure à l'aune de la contribution (plus faible proportionnellement) de leurs

habitants à la partie fédérale de l'IPP. Il s'agit d'un dispositif de solidarité, de l'autorité fédérale au profit des Régions les moins riches, dont le mode de calcul a été révisé à l'occasion de la sixième réforme de l'État²².

Désormais, chaque année, on calcule, pour chaque Région, la différence entre la « clé population » (pourcentage de la Région dans la population du Royaume) et la « clé fiscale » (pourcentage de la Région dans les recettes totales de l'IPP fédéral). La différence éventuelle donne lieu à une compensation pour la ou les Régions dont la quote-part dans l'IPP est plus faible que la quote-part dans la population. La compensation de solidarité se calcule sur la base d'un ensemble constitué des montants liés à l'autonomie fiscale régionale en matière d'IPP, des moyens supplémentaires octroyés aux Régions et répartis selon une clé fiscale et de 50 % de la nouvelle part des recettes d'IPP attribuée aux Communautés. Par ailleurs, le montant du mécanisme de solidarité ainsi calculé est plafonné à 80 % de l'écart entre la clé fiscale et la clé population. La fixation définitive en 2017 des dépenses fiscales et du facteur d'autonomie IPP pour 2015 a permis de déterminer définitivement le montant de base du mécanisme de solidarité. Il est ainsi fixé à 19 510,4 millions d'euros, soit un montant inférieur au montant de 2015 qui avait été provisoirement retenu lors de la négociation institutionnelle (2011-2014). Le montant de base est en outre impacté par la participation des Régions à l'assainissement des finances publiques (1 009,5 millions en 2015), et ce via la réduction de la dotation « emploi » (831,4 millions) et de la part attribuée des recettes d'IPP aux Communautés (50 % de 356,3 millions). Le montant de 2016 est par ailleurs une nouvelle fois réduit d'un montant de 1 009,5 millions d'euros correspondant à une nouvelle participation à l'assainissement des finances publiques.

Le montant prévu au budget de la Région wallonne en 2022 est (en ce compris les décomptes des années précédentes) de 771,2 millions d'euros (cf. tableau 2).

²¹ Rapport de la Cour des comptes sur les dépenses fiscales régionales de l'exercice d'imposition 2015, 2017, <https://www.ccrek.be/FR/Publications/Fiche.html?id=bdb653a5-74ab-4e76-bf0d-db283726b2e2>.

²² Article 48 de la LSF.

3.2.5. Le mécanisme de transition

Dans le cadre de la sixième réforme de l'État, un mécanisme de transition a été mis en place, de manière à garantir que chaque entité fédérée dispose, lors de la mise en œuvre du nouveau modèle (et avant répartition des efforts liés à l'assainissement des finances publiques et à la participation aux charges du vieillissement), de moyens financiers au minimum équivalents à ceux prévus par la LSF tels qu'en vigueur avant la sixième réforme de l'État. Autrement dit, il s'est agi d'assurer, pendant une première période de dix ans, qu'aucune entité fédérée ne gagne ou ne perde d'argent en conséquence de la réforme. Durant une seconde période de dix ans, le mécanisme en question s'éteint progressivement, de sorte qu'à terme, les effets de la réforme du système de financement (gains ou pertes) se fassent sentir pleinement. Le mécanisme de transition tient compte, bien entendu, du montant et de l'utilisation des dépenses fédérales transférées aux Régions et aux Communautés à l'occasion de la sixième réforme de l'État. Ce mécanisme ne doit pas être confondu avec le mécanisme de solidarité nationale envisagé ci-avant. Nous insistons tout particulièrement sur cette distinction, les confusions étant légion en ce compris au sein du monde politique.

Si le montant de ce mécanisme de transition est négatif, ce qui est le cas de la Région wallonne, un montant (en valeur absolue) est annuellement ajouté à la dotation résiduelle pour les Régions. Ce montant a été définitivement fixé à 620,5 millions d'euros pour la Wallonie. Le montant du mécanisme de transition est constant pendant dix ans, avant de diminuer progressivement de 10 % par an durant les dix années suivantes à partir de 2025. Par voie de conséquence, le mécanisme de transition est ramené à 0 en 2034. La Région wallonne perdra ainsi, dès 2025 et de manière cumulative, 62 millions d'euros par an. Par contre, le mécanisme de solidarité nationale, envisagé ci-avant (sous le point 3.2.4) est permanent et n'est nullement appelé à

s'éteindre à terme (en l'état actuel de la législation institutionnelle).

3.2.6. La mainmorte

Sous certaines conditions relevant de la qualité du propriétaire ou de l'usage qui en est fait, certains bâtiments bénéficient d'une exemption de précompte immobilier, ce qui engendre une situation communément appelée « mainmorte ». Afin de combler partiellement le manque à gagner résultant de cette exemption, les communes touchées bénéficient d'un crédit spécial inscrit au budget du SPF Intérieur²³. Depuis la sixième réforme de l'État, la dotation « mainmorte » couvre 100 % de la perte subie par les communes en conséquence de la non-perception des centimes additionnels au précompte immobilier, de la perte subie par les Régions pour la non-perception de la part régionale du précompte immobilier, ainsi que de la perte de l'agglomération bruxelloise issue de la non-perception des additionnels au précompte immobilier. Même si la Région de Bruxelles-Capitale et les communes bruxelloises sont davantage intéressées par ce dispositif, celui-ci s'applique également pour les communes wallonnes concernées ainsi que pour la Région wallonne (266 000 euros pour la Région wallonne en 2022²⁴).

3.3. LES DOTATIONS SPÉCIFIQUES DE BRUXELLES : INCIDENCE SUR LES FINANCES DE LA RÉGION WALLONNE

La Région de Bruxelles-Capitale bénéficie, par rapport aux deux autres Régions, de ressources spécifiques, inscrites au budget de l'État fédéral, en vue de couvrir les charges spécifiques de Bruxelles en tant que capitale du Royaume et siège d'institutions européennes. Dans le cadre de la sixième réforme de l'État, un refinancement des institutions bruxelloises, dénommé dans l'accord « juste financement », a été prévu de

²³ Article 63 de la LSF.

²⁴ Budget initial général des dépenses de l'autorité fédérale pour l'année 2022. Doc. Parl., Chambre, n° 55-2292/1 (SPF Intérieur, p. 243).

manière à permettre à la Région de Bruxelles-Capitale et à d'autres institutions bruxelloises²⁵ de bénéficier de ressources suffisantes par rapport aux nombreuses missions liées au rôle de capitale (européenne, belge et communautaire). Ce nouveau dispositif financier tient aussi compte des spécificités de Bruxelles au sens large par rapport à un financement basé essentiellement sur des recettes fiscales. Il s'est agi ainsi de programmer un montant de 461 millions d'euros à l'horizon 2015. Au-delà de l'année 2015, les mécanismes d'évolution des différents dispositifs devaient faire en sorte que le refinancement des institutions bruxelloises ne dépasse pas 0,1 % du PIB.

L'essentiel du refinancement de Bruxelles est à charge de l'autorité fédérale, exception faite de la dotation « navetteurs » qui provient des deux autres Régions et a donc un impact sur les finances de la Région wallonne. Cette dotation vise à compenser une partie de l'IPP régional moyen des navetteurs travaillant à Bruxelles (et résidant dans l'une des deux autres Régions, à laquelle ils se rattachent par le biais du critère de localisation fondé sur le « domicile fiscal ») et le fait que de nombreux navetteurs bénéficient des services publics bruxellois sans que la Région de Bruxelles-Capitale ne soit soutenue financièrement (puisque l'IPP est calculé au lieu de résidence et non au lieu de travail). Cette dotation est liée au nombre de navetteurs nets vers la Région de Bruxelles-Capitale et est répartie entre la Région flamande et la Région wallonne proportionnellement au nombre de navetteurs en question imputables à chaque Région. Le montant prévu au budget de la Région wallonne et à verser par elle en 2022 est (compte tenu des décomptes afférents à l'année 2021) de 16,6 millions d'euros (cf. tableau 2).

3.4. LES DOTATIONS PROVENANT DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

En vertu de l'article 138 de la Constitution, la Communauté française a transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française (COCOF) l'exercice d'une partie de ses compétences^{26,27}. L'objectif majeur du transfert des compétences est qu'il n'est accompagné que d'un transfert partiel des moyens qui étaient affectés par la Communauté française à la gestion de ces matières. Pour financer une partie de ces compétences, la Communauté française verse des dotations à la Région wallonne et à la COCOF. Pour le surplus, ce transfert de compétences conduit à solliciter les ressources propres de la Région wallonne. La dotation est estimée à 415,3 millions d'euros au budget 2022 ajusté de la Région wallonne (cf. tableau 1 – « dotation Saint-Quentin »).

Le deuxième mécanisme d'aide financière à la Communauté française mis en œuvre en 1993 est le recours à une vente exceptionnelle, pour un montant de près d'un milliard d'euros, de bâtiments scolaires de la Communauté française à la Région wallonne et la COCOF afin de couvrir ses déficits à court terme.

Contrairement aux réformes institutionnelles précédentes, celle de 2014 (sixième réforme de l'État) a transféré les compétences communautaires nouvelles (allocations familiales, notamment) à la Commission communautaire commune (COCOM) sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Pour ces nouvelles compétences (substantielles, budgétairement parlant), la Communauté française n'était, dès lors, compétente pour les exercer que dans la

²⁵ Le « juste financement de Bruxelles » ne concerne pas que le budget de la Région de Bruxelles-Capitale mais aussi celui d'autres institutions publiques bruxelloises (COCOF, VGC, les administrations locales, régionales, d'agglomération et de la COCOM, les hôpitaux dépendant des CPAS, etc.).

²⁶ Décret II du 19 juillet 1993 de la Communauté française, M.B., 10 septembre 1993.

²⁷ Il s'agit de matières scolaires (bâtiments scolaires et transport scolaire), culturelles (infrastructures concernant l'éducation physique, le sport et la vie en plein air, le tourisme, la formation professionnelle et la promotion sociale), de santé (services de santé mentale, maisons médicales, centres de coordination des soins et services à domicile, habitations protégées, centres de télé-accueil) et d'aide aux personnes (politique familiale, politique d'aide sociale, politique d'accueil et d'intégration des immigrés, politique des handicapés, politique du troisième âge).

région linguistique de langue française (à l'exclusion du territoire bruxellois).

Étant donné la nature des nouvelles compétences transférées aux Communautés²⁸, une nouvelle organisation des compétences devait être mise en place entre les institutions francophones dans les domaines de l'aide aux personnes et des matières personnalisables. Ainsi, l'essentiel de l'exercice des compétences attribuées à la Communauté française a été transféré à la Région wallonne (en vertu de l'article 138 de la Constitution). Par ailleurs, compte tenu des enjeux liés à ces compétences à l'avenir, une logique budgétaire plaide également

pour un transfert vers la Région wallonne qui, contrairement à la Communauté française, disposerait d'un véritable pouvoir fiscal propre. Pour financer ces compétences, la Communauté française verse une dotation à la Région wallonne, estimée sur la base des moyens qu'elle reçoit de l'autorité fédérale. Le montant pour financer les dépenses liées aux allocations familiales, aux personnes âgées, aux soins de santé, aux hôpitaux ainsi que le Fonds d'impulsion fédéral à la politique des immigrés (déduction faite du mécanisme de transition lié à ces compétences), est estimé à 4 195,5 millions d'euros au budget ajusté 2022²⁹ (cf. tableau 1 – « dotation Sainte-Emilie »).

²⁸ Il fallait notamment éviter que le Parlement et le Gouvernement de la Communauté française, qui se composent notamment d'élus et de mandataires bruxellois, gèrent des compétences (allocations familiales, notamment) uniquement sur le territoire de la région de langue française, à l'exclusion de la région bilingue de Bruxelles-Capitale pour laquelle les nouvelles compétences en question avaient été attribuées à la COCOM (et non à la Communauté française).

²⁹ Selon les calculs de la Communauté française, la dotation s'élève à 4 027,5 millions d'euros. L'écart s'explique par la soustraction par la Communauté du montant des charges du passé liées aux investissements hospitaliers, tandis que la prévision de la Région inclut ce montant. En contrepartie, des crédits sont prévus en dépenses du budget wallon pour supporter les charges du passé en question (Cour des comptes, 2022).

4 LES RECETTES AFFECTÉES

Pour une partie importante, les recettes des taxes régionales propres (établies directement sur le fondement de l'article 170, § 2, de la Constitution) sont directement affectées à des personnes morales distinctes ou à des fonds spécifiques et n'apparaissent pas comme telles dans le budget général des recettes de la Région wallonne (cf. ci-après les développements consacrés aux « taxes régionales propres »).

Au demeurant, il convient aussi de souligner l'existence de recettes affectées qui ne constituent pas le produit de taxes régionales propres. Parmi celles-ci figurent les recettes affectées au Fonds Kyoto. Ces recettes, estimées à 216 millions d'euros, proviennent de la mise aux enchères des

quotas d'émissions de gaz à effet de serre. Cette recette est incertaine car elle est estimée sur la base de la répartition des recettes en 2020 entre les différentes entités, et ce en l'absence d'un nouvel accord de « *burden sharing* » fixant la répartition des recettes globales de la Belgique entre les entités à partir de 2022.

Enfin, les moyens de la Loterie nationale rétrocédés par la Communauté française à la Région wallonne sont également directement affectés au Fonds budgétaire en matière de loterie, qui vise à financer des compétences régionalisées dans le cadre de la Saint-Quentin (4 millions d'euros en 2022).

5

LES RECETTES FISCALES DE LA RÉGION WALLONNE

L'autonomie fiscale des Régions revêt principalement trois formes distinctes (Bayenet *et al.*, 2017; Bayenet et Darte, 2014, Bayenet et Bourgeois, 2015; Bourgeois, 2014 et 2021) :

- l'autonomie fiscale propre fondée directement sur l'article 170, § 2, de la Constitution (« taxes régionales propres »);
- l'autonomie fiscale dérivée de premier type, à savoir les « impôts régionaux »;
- l'autonomie fiscale dérivée de second type, à savoir l'impôt des personnes physiques (IPP régional).

5.1. LES TAXES RÉGIONALES PROPRES

Depuis 1980, la Constitution³⁰ attribue un pouvoir fiscal propre aux Régions. *A priori*, les Régions disposent d'un pouvoir d'imposition général et illimité et peuvent créer n'importe quel impôt. Ce pouvoir est toutefois restreint par l'article 170, § 2, al. 2, de la Constitution, qui permet au législateur fédéral de limiter cette autonomie fiscale propre régionale (en introduisant des « exceptions dont la nécessité est démontrée »). *L'autorité fédérale a fait usage de cette compétence en votant la loi du 23 janvier 1989*³¹, en vertu de laquelle les entités fédérées se voient interdire de lever des impôts sur des « matières » déjà imposées par le législateur fédéral (règle fédérale *non bis in idem*³²), ou encore, de percevoir des

centimes additionnels aux impôts et perceptions au profit de l'État ou d'accorder des remises sur ceux-ci³³. L'article 2 de la loi précitée du 23 janvier 1989, introduit en 1993, assouplit ces restrictions en réservant aux Régions le monopole des impôts en matière d'eau et de déchets, et en enlevant à l'autorité fédérale et aux Communautés la possibilité d'établir des centimes additionnels ou d'accorder des remises sur de tels impôts. Ces taxes sont perçues directement par les Régions, selon des règles de procédure régionales.

Dans le budget 2022 de la Région wallonne, les taxes régionales propres se limitaient³⁴ aux recettes de la taxe sur les automates (distributeurs de billets et de carburants) et étaient estimées à 20,6 millions d'euros. Les autres catégories principales de taxes régionales sont affectées directement à des fonds spécifiques. Ainsi, les 65,1 millions d'euros de recettes prévues pour les taxes sur l'eau sont affectés au Fonds pour la protection de l'environnement et les 34,2 millions d'euros de recettes des taxes sur les déchets au Fonds pour la gestion des déchets (cf. tableau 1).

5.2. LES IMPÔTS RÉGIONAUX

5.2.1. Le cadre général

En vertu des articles 3 à 5 de la LSF, les Régions bénéficient de l'intégralité du produit de toute une série de prélèvements fis-

³⁰ Articles 170, § 2, et 173.

³¹ Loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 110 (170), § 1^{er} et 2, de la Constitution, M.B., 24 janvier 1989.

³² Cette règle fédérale non bis in idem est complétée par l'article 11 de la LSF qui interdit aux Régions et aux Communautés, sous la réserve des cas prévus par la loi spéciale en question, de lever des impôts propres dans les matières qui font l'objet d'une imposition visées par la LSF. Par conséquent, une Région ne peut décider de remplacer un impôt régional au sens de l'article 3 de la LSF par une taxe régionale propre qui couvrirait toute ou partie de la même matière imposable. À cet égard, une exception est prévue en ce qui concerne les taxes de circulation et de mise en circulation qui sont des « impôts régionaux » au sens de la LSF : un législateur régional est en droit d'établir une taxe régionale propre sur la même matière imposable que celle « occupée » par ces deux impôts, et ce en dépit de ce qu'il s'agit d'« impositions visées par la LSF ». Cette exception a été introduite dans la perspective de permettre aux Régions d'établir un régime de taxe kilométrique pour les véhicules routiers (taxation en fonction de l'intensité d'utilisation d'un véhicule), alternatif par rapport aux taxes de circulation et de mise en circulation (qui frappent, non pas l'utilisation des véhicules, mais le simple fait de les mettre et de les maintenir en circulation).

³³ Une exception est prévue en ce qui concerne les huiles minérales conformément à l'accord de coopération du 25 juillet 2018 relatif à l'exécution et au financement de l'assainissement du sol des stations-service et des citernes de gazoil à des fins de chauffage.

³⁴ Suite à la suppression de la taxe sur les mâts, pylônes et antennes de GSM, ainsi que de la taxe sur les logements abandonnés.

caux qui étaient initialement des impôts nationaux. Dès lors qu'ils ont fait l'objet d'un processus de régionalisation, les autorités régionales disposent, outre de la recette, des principales compétences normatives s'y rapportant (autonomie fiscale régionale dite « dérivée »). Ainsi, seuls les législateurs régionaux sont compétents pour modifier la base d'imposition, le taux d'imposition et les exonérations relatifs aux impôts régionaux. Le législateur fédéral a donc perdu toute compétence vis-à-vis de ces éléments essentiels du régime juridique de ces impôts. *A contrario*, la détermination ou modification de la matière imposable ou des redevables reste dans le giron de l'autorité fédérale : cette dernière est la seule à pouvoir amender ces deux catégories de règles liées aux impôts régionaux, à condition de le faire par le biais d'une loi votée à la majorité spéciale³⁵.

Les impôts régionaux au sens de l'article 3 de la LSF se catégorisent en cinq familles :

- la taxe sur les jeux et paris, la taxe sur les appareils automatiques de divertissement et la taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées³⁶ ;
- le précompte immobilier^{37,38} ;
- les droits de succession d'habitants du Royaume, le droit de mutation par décès

des non-habitants du Royaume et les principaux droits d'enregistrement³⁹ ;

- la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et la taxe de mise en circulation⁴⁰ ;
- la redevance radio et télévision⁴¹.

En ce qui concerne la modification de la base d'imposition, du taux et des exonérations des taxes de circulation et de mise en circulation, l'exercice de ces compétences est subordonné à la conclusion préalable d'un accord de coopération entre les trois Régions *dans le cas où le redevable est une société, une entreprise publique autonome ou une ASBL à activités de leasing*. À ce jour, aucun accord de coopération de ce type n'a été conclu, de manière telle que le régime des taxes de circulation et de mise en circulation appliqué aux sociétés de leasing (redevables de ces taxes) est toujours celui qui était en vigueur au 1^{er} janvier 2002.

La détermination de la Région compétente et bénéficiaire du produit d'un impôt régional donné est fonction de critères de localisation énoncés à l'article 5, § 2, de la LSF.

La gestion administrative et contentieuse des impôts régionaux, ainsi que la fixation des règles de procédure, demeure encore l'apanage de l'autorité fédérale, sous réserve de l'expression et de la concrétisa-

³⁵ Loi adoptée par la Chambre et le Sénat, à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des Chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés (article 4, dernier alinéa, de la Constitution).

³⁶ De facto, la taxe d'ouverture des débits de boissons fermentées n'est plus perçue dans aucune des trois Régions. Le taux d'imposition y a en effet été porté à 0%.

³⁷ En principe et sous réserve de l'existence d'exonérations, la Région applique le taux régional d'imposition à la base taxable qui consiste en le revenu cadastral indexé. Sur ce montant de base du précompte immobilier régional, les communes et les provinces appliquent, conformément à l'article 464/1 du CIR 1992, des centimes additionnels.

³⁸ Selon l'article 4, § 2, de la LSF, il est précisé que les Régions ne peuvent pas modifier le revenu cadastral fédéral. Cette réserve se justifie, dès lors que le revenu cadastral en question est aussi utilisé dans le cadre de la mise en œuvre de la législation (notamment fiscale) fédérale. Toutefois, rien n'empêcherait une Région de décider de substituer au revenu cadastral en question une autre base pour les besoins du calcul du précompte immobilier.

³⁹ Les droits d'enregistrement régionalisés sont les suivants :

- les droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux de biens immeubles situés en Belgique (régionalisation du « droit de vente »), à l'exclusion des transmissions résultant d'un apport dans une société (exception : maintien de la compétence fédérale pour le droit d'apport), sauf dans la mesure où il s'agit d'un apport, fait par une personne physique, dans une société belge, d'une habitation (exception à l'exception : régionalisation de cette catégorie spécifique de droit d'apport) ;
- les droits d'enregistrement sur la constitution d'une hypothèque sur un bien immeuble situé en Belgique ;
- les droits d'enregistrement sur les partages partiels ou totaux de biens immeubles situés en Belgique et sur des opérations assimilées ;
- les droits d'enregistrement sur les donations entre vifs de biens meubles ou immeubles.

A contrario, les droits d'enregistrement non repris dans cette liste demeurent dans le giron de l'autorité fédérale (par exemple, le droit d'enregistrement sur les baux et cessions de baux, ainsi que sur la constitution ou cession d'un droit réel d'emphytéose ou de superficie).

De même, le régime juridique de « l'obligation d'enregistrement » et de ses effets d'un point de vue civil reste une compétence exclusive de l'autorité fédérale.

⁴⁰ Auparavant, l'Eurovignette (droit d'usage des infrastructures routières par les poids lourds) était aussi reprise dans la liste des impôts régionaux au sens de l'article 3 de la LSF. En conséquence d'une loi spéciale fédérale datant de 2013 et depuis le 1^{er} avril 2016, cette Eurovignette est supprimée et remplacée, dans les trois Régions, par un prélèvement kilométrique sur les poids lourds. Celui-ci a la nature d'un « impôt » au sens de l'article 170, § 2, de la Constitution (taxe kilométrique) dans les Régions flamande et de Bruxelles-Capitale et d'une « redevance » au sens de l'article 173 de la Constitution (redevance kilométrique) en Région wallonne. En Wallonie, cette redevance est directement prélevée par la SOFICO (276,6 millions d'euros).

⁴¹ Dans les trois Régions, le taux de cet impôt régional a été porté à 0%, de manière telle qu'il n'est plus *de facto* perçu (sous réserve des arriérés en cours).

tion, par une Région, de sa volonté de reprendre à sa charge le service de l'impôt ainsi que la détermination des règles procédurales s'y rapportant. La Région wallonne a déjà repris le service des taxes sur les jeux et paris et sur les appareils automatiques de divertissement, des taxes de circulation et de mise en circulation, ainsi que du précompte immobilier⁴². Pour assurer ce service, elle reçoit une dotation de l'État fédéral pour un montant total de 15,9 millions d'euros en 2022.

Afin d'éviter des risques de concurrence fiscale déloyale, de migration fiscale et de délocalisation, ou encore pour assurer un exercice correct des compétences fiscales des Régions et de l'État fédéral, des mécanismes d'accompagnement de l'exercice de la compétence fiscale régionale sont prévus notamment en matière de droits de succession et de droits de donation⁴³.

Le tableau 3 détaille les recettes prévues pour chacun des impôts régionaux au sens de l'article 3 de la LSF.

Tableau 3 : Estimation des recettes des impôts régionaux aux budgets 2021 (budget ajusté) et 2022 (budgets initial et ajusté), en milliers d'euros

Impôts régionaux en milliers d'euros	2021 budget ajusté	2022 budget initial	2022 Budget ajusté
Perçus par l'autorité fédérale			
Droits d'enregistrement	1 331 213	1 579 318	1 467 579
(dont droits de donation)	(124 024)	(127 435)	132 606
Droits de succession	738 876	732 625	732 740
Intérêts et amendes	15 740	13 434	11 364
Total	2 085 829	2 325 377	2 211 683
Perçus par la Région wallonne			
Taxe sur les jeux et Paris	30 500	34 100	32 050
Taxe sur les appareils automatiques de divertissement	9 500	14 000	14 000
Taxe de circulation	502 574	558 425	568 684
Taxe de mise en circulation y compris eco-malus	129 722	155 788	159 904
Précompte immobilier	41 566 ⁴⁴	41 566	39 016
Redevance TV	5 000	545	555
Total	718 862	804 424	814 209
Total des impôts régionaux	2 804 691	3 129 801	3 025 892

Sources : Cour des comptes (2021,2022) et Budget des voies et moyens de la Région wallonne 2022

⁴² En guise de comparaison, la Région flamande a déjà repris le service de l'ensemble des impôts régionaux visés à l'article 3 de la LSF. La Région de Bruxelles-Capitale a repris le service du précompte immobilier, ainsi que celui des taxes de circulation et de mise en circulation.

⁴³ La localisation du droit de succession ou du droit de donation est fonction du domicile du défunt/donateur au moment du décès/de la donation. Pour autant, une règle anti-« délocalisation » est prévue qui permet d'attribuer le produit et les compétences à la Région dans laquelle le défunt/donateur a eu un domicile fiscal établi le plus longtemps pendant la période de cinq ans précédant le décès/la donation (art. 5, § 2, 4^o et 8^o, de la LSF).

⁴⁴ Il s'agit du montant de base du précompte immobilier, hors centimes additionnels communaux et provinciaux. Autrement dit, ce sont les collectivités locales qui obtiennent l'essentiel des recettes du précompte immobilier acquitté par les propriétaires d'immeubles.

Les recettes estimées pour l'année 2022, dans le budget de la Région wallonne, pour les impôts régionaux, sont de 3 025,9 millions d'euros. Les trois Régions ont fait usage de leur autonomie fiscale, mais de manière différente d'une entité à l'autre. Compte tenu des contraintes en termes de nombre de pages, il n'est pas concevable, dans le cadre de la présente publication, d'énumérer l'ensemble des modifications régionales adoptées, notamment en matière de droits d'enregistrement et de droits de succession. Relevons cependant, pour rappel, que la Région wallonne a mis à zéro, depuis 2007, le taux de la taxe sur les débits de boissons. Un taux zéro s'applique aussi à la redevance sur les radios dans les véhicules, et ce depuis le 1^{er} octobre 2008. Quant à la redevance sur les télévisions, après l'avoir réduit depuis 2009, le législateur wallon a opté pour un taux zéro en 2018, à l'instar des deux autres Régions.

5.2.2. Autonomie fiscale en matière d'impôts régionaux : évaluation

L'analyse des nombreuses modifications régionales du régime applicable aux impôts régionaux suscite quelques réflexions.

Dans une structure décentralisée ou fédérale, il existe une hiérarchie d'entités souvent emboîtées et dotées, à chaque niveau, d'un pouvoir fiscal, dépensier et réglementaire propre. Les décisions fiscales ou de dépenses d'une entité donnée peuvent avoir des conséquences positives ou négatives sur les autres entités, sans que cela ait pu faire l'objet d'un quelconque marchandage préalable. On parle dans ce cas d'externalités. Celles-ci sont horizontales si ces interdépendances se passent au même niveau de gouvernement et verticales quand elles concernent deux niveaux différents (Madiès, 2001 et Madiès *et al.*, 2005). Théoriquement, l'existence d'interactions fiscales horizontales entre entités décentralisées peut se justifier de deux manières différentes. *Primo*, dans les modèles de concurrence fiscale, les interactions sont la

conséquence de la mobilité de la base imposable induite par les disparités de taux d'imposition entre les entités (Mintz et Tulken, 1986; Wildasin, 1988). *Secundo*, les interactions fiscales sont le résultat des comportements des décideurs politiques. Les élus peuvent agir comme si les électeurs comparaient les taux d'imposition qu'ils supportent aux taux des autres entités voisines puis, le cas échéant, sanctionnaient leurs représentants par une non-réélection si le rapport coûts-bénéfices des choix publics leur paraît défavorable. Dans ce cas, il s'agit des modèles de concurrence par comparaison (*yardstick competition*) (Besley et Case, 1995; Dubois *et al.*, 2005; Feld *et al.*, 2002; Leprince *et al.*, 2005; Salmon, 1987). Plusieurs études ont examiné ce phénomène pour la Belgique, notamment sous l'angle des interactions fiscales entre les communes belges en matière d'additionnels à l'IPP et au pré-compte immobilier (Coppens *et al.*, 2018; Heyndels et Vuchelen, 1998; Richard *et al.*, 2002; Van Parys *et al.*, 2011).

En Région wallonne, de nombreuses réformes des impôts régionaux semblent s'expliquer davantage par un phénomène de mimétisme fiscal par rapport aux deux autres Régions que par le développement d'une vision régionale propre de la fiscalité.

Par ailleurs, les Régions ne disposent pas toujours de l'ensemble des compétences fiscales pour réaliser une réforme fiscale en profondeur. Citons, par exemple, les tentatives de réformes en profondeur de la fiscalité automobile (Bayenet *et al.*, 2021; Bayenet et Bourgeois, 2018) ou de la fiscalité immobilière (Bayenet et Bourgeois, 2021).

Comme cela a été dit, même si les Régions sont exclusivement compétentes pour modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations des taxes de mise en circulation et de circulation, le législateur fédéral est demeuré seul compétent pour ce qui a trait à la matière imposable, à la désignation des redevables et à la définition des critères de localisation des deux taxes en question. Par ailleurs, la LSF

contient une réserve relative à l'exercice des compétences régionales dans le cas où le redevable de ces impôts est une société à activités de leasing. Dans ce cas, l'exercice de ces compétences est subordonné à la conclusion préalable d'un accord de coopération entre les trois Régions. Le but de cette disposition était d'éviter le risque de migration fiscale, de délocalisation et de concurrence fiscale malsaine entre les diverses autorités. Toutefois, elle contient en germes un traitement différencié en cas d'absence d'accord de coopération selon l'identité de la personne inscrite au certificat d'immatriculation (société de leasing vs autres). Ainsi, la Région flamande a profondément réformé son régime fiscal afin de le mettre en adéquation avec ses objectifs environnementaux. Les Régions wallonne et bruxelloise ont quelque peu modifié leur législation respective sans apporter néanmoins de changement majeur. Cependant, aucun accord de coopération n'est intervenu à ce jour pour autoriser une modification de la législation relative aux taxes de circulation et de mise en circulation pour les sociétés à activités de leasing. Par voie de conséquence, le régime juridique qui leur est applicable est celui dont les Régions ont hérité de l'autorité fédérale, tel qu'il existait le 1^{er} janvier 2002. Autrement dit, le verdissement de la fiscalité en Flandre n'est pas appliqué aux voitures immatriculées au nom d'une entreprise de leasing⁴⁵. Pourtant, l'enjeu est de taille puisque le parc automobile belge comptait, en septembre 2020, 407 400 voitures de leasing opérationnel de long terme. Les voitures de sociétés flamandes de leasing représentent 71,0 % des voitures de leasing opérationnel de long terme et les voitures de sociétés bruxelloises 29,0 %. La part wallonne est négligeable. Sur la base des voitures pour lesquelles l'information est disponible (75,7 % du total), 10,8 % des voitures de leasing opérationnel sont utilisées par des résidents bruxellois, 66,4 % par des résidents flamands et 22,8 % par des résidents wallons. Les recettes fiscales de la Région wallonne relatives aux voitures de leasing opérationnel de long terme sont donc

infimes. La Région de Bruxelles-Capitale percevrait 25,4 millions d'euros de taxe de mise en circulation (33,2 % du total) et 37,7 millions d'euros de taxe de circulation (29,1 % du total). Quant à la Région flamande, elle bénéficierait de 51,6 millions d'euros de taxe de mise en circulation (66,8 % du total) et de 95,2 millions d'euros de taxe de circulation (70,9 %).

S'il était possible de percevoir les taxes des voitures en leasing en fonction du lieu de domicile de l'utilisateur (ce qui n'est pas possible aujourd'hui, sauf si c'est l'utilisateur qui est repris dans le certificat d'immatriculation), on peut estimer, en appliquant les régimes fiscaux régionaux en vigueur, que la Région wallonne recevrait 18,2 millions d'euros de taxe de mise en circulation sur les voitures de leasing opérationnel de long terme (27,0 % du total) et 29,3 millions d'euros de taxe de circulation (22,0 % du total). Bruxelles prélèverait 8,7 millions d'euros de taxe de mise en circulation (12,8 % du total) et 14,0 millions d'euros de taxe de circulation (11,33 % du total). La Flandre prélèverait un montant de taxe de mise en circulation de 40,7 millions d'euros (60,2 % du total) et 90 millions d'euros de taxe de circulation (67,5 % du total).

La Région de Bruxelles-Capitale a récemment émis le souhait de modifier son régime de taxation et d'opter pour un dispositif de taxe dite « de congestion ». Ce dernier s'accompagnerait de la suppression des taxes de mise en circulation (sauf exceptions limitées) et de circulation pour les véhicules immatriculés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale⁴⁶. Si ce changement de législation venait à voir le jour, la concurrence fiscale entre les Régions pourrait s'accroître de manière sensible. Ce projet a suscité de nombreuses réactions politiques de la part des autres Régions qui le jugent « déloyal ». Dans son avis rendu en octobre 2021, le Conseil d'État se montre néanmoins plus positif quant au respect, par la Région bruxelloise, des principes généraux qui encadrent l'exercice de l'autonomie fiscale régionale. La Région wallonne prépare également un projet de verdissement de la fis-

⁴⁵ La législation fédérale en matière d'immatriculation laisse, à cet égard, une certaine liberté de choix quant à la personne devant être inscrite au certificat d'immatriculation dans un modèle de leasing, ce qui augmente à due concurrence les possibilités de planification et d'optimisation fiscales.

⁴⁶ Cf. notamment les études publiées sur le site : <https://smartmove.brussels/faq>.

calité automobile conformément aux principes définis dans la déclaration de politique régionale du Gouvernement wallon 2019-2024 (p. 69) : « Les taxes de circulation et de mise en circulation seront revues, à fiscalité globale inchangée, pour les moduler en fonction des émissions de CO₂ et de la masse/puissance. L'objectif est notamment d'encourager des voitures moins puissantes et moins lourdes et dès lors moins polluantes ».

Dans le cadre d'un rapport introductif à une réforme de la fiscalité immobilière en Wallonie, les auteurs de la présente étude ont établi un inventaire du cadre institutionnel qui régit la répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les Régions et les collectivités locales en matière de fiscalité immobilière. Ils constatent la fragmentation des compétences entre différents niveaux de pouvoir et concluent que pareille fragmentation accentue la difficulté propre à toute réforme fiscale en général et, surtout, complexifie la lisibilité du système pour les citoyens. Au fil du temps, en conséquence des réformes institutionnelles successives, les responsabilités des Régions se sont considérablement accrues, de manière telle qu'elles occupent une position prédominante pour ce qui a trait à la fiscalité immobilière, même si leurs marges de manœuvre demeurent restreintes en fonction des subtilités et des contraintes résultant de la législation institutionnelle en vigueur (Bayenet et Bourgeois, 2021; Bourgeois, 2021).

5.3. L'AUTONOMIE FISCALE DE LA RÉGION WALLONNE EN MATIÈRE D'IPP

5.3.1. Le taux des additionnels régionaux

Depuis l'exercice d'imposition 2015 (revenus de l'année 2014), les Régions imposent des additionnels régionaux sur l'IPP⁴⁷. Un contribuable habitant du Royaume est assujéti à l'IPP de la Région dans laquelle il est localisé, c'est-à-dire où il a établi son domicile fiscal au 1^{er} janvier de l'exercice d'imposition. Les additionnels régionaux doivent être proportionnels. Ils peuvent être uniformes mais les Régions ont la faculté d'établir des additionnels régionaux différenciés par tranche d'impôt⁴⁸. Les additionnels différenciés doivent respecter le principe de progressivité (interdiction de diminuer la progressivité de l'impôt) mais une dérogation est autorisée⁴⁹. Les Régions peuvent modifier à la hausse comme à la baisse (sans plancher ou plafond) le niveau des additionnels régionaux. Autrement dit, elles ont la possibilité d'accroître ou de réduire leurs recettes fiscales propres en fonction de leur contrainte budgétaire, et ce sans aucune limite hormis celle relative à la progressivité de l'impôt.

En outre, les autorités régionales peuvent prévoir ou accorder des augmentations d'impôt, des diminutions d'impôt, des réductions d'impôt (liées aux compétences matérielles régionales), ainsi que des crédits d'impôt (liés aux compétences matérielles régionales)⁵⁰, parallèlement au pouvoir de l'autorité fédérale d'adopter ce type de mesures. Néanmoins, pour certains faits générateurs de réductions ou de crédits d'impôt (les dépenses en vue d'acquérir ou de conserver l'habitation propre, par exemple), la Région bénéficie désormais d'une exclusivité de compétence⁵¹.

Le tableau 4 indique les montants budgétisés par la Région wallonne en matière d'IPP.

⁴⁷ Article 5/1 de la LSF.

⁴⁸ Article 5/4 de la LSF.

⁴⁹ Article 5/6 de la LSF.

⁵⁰ Les crédits d'impôt se différencient des réductions d'impôt par le fait qu'ils peuvent aboutir à un montant d'impôt négatif et remboursable au profit du contribuable.

⁵¹ Article 5/5, § 4, de la LSF.

Tableau 4 : Additionnels à l'IPP pour la Région wallonne en 2021 (budget ajusté) et 2022 (budgets initial et ajusté), en milliers d'euros

	Budget ajusté 2021	Budget initial 2022	Budget ajusté 2022
Centimes additionnels (1)	3 416 945	3 554 462	3 484 629
Dépenses fiscales (2)	792 870	811 900	811 480
Centimes additionnels nets (3) = (1) - (2)	2 624 076	2 742 562	2 673 149
Coefficient de perception (4) = 98,7% de (3)	2 590 487	2 706 909	2 638 398
Décomptes pour années antérieures (5)	73 794	-10 211	-10 060
Impôt des non-résidents ⁵² (6)	-1 390	-1 690	-1 690
Total (4) + (5) + (6)	2 662 891	2 695 007	2 626 648

Sources : Cour des comptes (2021, 2022) et Budget des voies et moyens de la Région wallonne 2022

Pour les années budgétaires 2015 à 2017, la LSF fixait, de manière provisoire, le facteur d'autonomie à 25,99 %⁵³ et, implicitement, le taux des additionnels à 35,117 %⁵⁴. Le facteur d'autonomie permet de déterminer la part de l'IPP qui, après détermination selon les règles fédérales (« impôt État »), est régionalisée et de fixer « l'impôt État réduit » sur lequel les Régions peuvent alors lever des centimes additionnels.

Étant donné que les données relatives à l'exercice d'imposition 2015 (revenus 2014) étaient inconnues au moment de la promulgation de la loi spéciale de financement en 2014, il avait été prévu que⁵⁵ la Cour des comptes remette en 2017 deux rapports permettant de fixer définitivement le facteur d'autonomie de 2015 et le niveau des additionnels correspondants à partir de l'année 2018⁵⁶. Suite à ces rapports, le facteur d'autonomie définitif et applicable à partir de 2018 a été fixé à 24,957 % (inférieurs aux 25,99 % provisoires). Le taux des additionnels a été automatiquement revu à la baisse passant de 35,117 % à 33,257 %.

Pour 2022, le montant des centimes additionnels de la Région wallonne est estimé à 3 484,6 millions d'euros. De ce montant sont déduites les dépenses fiscales estimées à 811,5 millions d'euros (cf. tableau 4)

5.3.2. Conséquences de la fixation définitive du facteur d'autonomie

Sur la base des montants définitifs du facteur d'autonomie, il est apparu que les Régions avaient bénéficié, sur la période 2015-2017, de moyens excédentaires à hauteur de 1626,4 millions d'euros, dont 165,0 millions au titre du financement des dépenses fiscales et pour les autres parts attribuées réparties en fonction d'une clé IPP⁵⁷ et 1 461,4 millions au titre de l'IPP régional suite à la révision du facteur d'autonomie. Sur la base du principe de non-appauvrissement sous-jacent à la réforme institutionnelle de 2014, cette réestimation du facteur d'autonomie a donc donné lieu à une correction en faveur de l'État fédéral⁵⁸.

⁵² L'impôt des non-résidents (« INR ») reste de la compétence exclusive de l'autorité fédérale, mais le montant dû est aménagé par le haut ou par le bas, de manière à tenir compte des dispositions fiscales régionales, afin de respecter le principe de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux dans le cadre de l'Union européenne et de l'Espace économique européen, ainsi que les dispositions de non-discrimination des conventions préventives de la double imposition. Afin de déterminer les dispositions régionales dont il doit être tenu compte, la localisation des non-résidents est fixée par une loi après concertation avec les gouvernements des Régions. Lorsque la prise en compte des dispositions fiscales régionales dans le calcul de l'INR aboutit à une diminution de l'impôt dû par un non-résident, la différence (par rapport à l'impôt de référence qui serait dû sans cette prise en compte) est couverte financièrement par la Région concernée (dans laquelle le non-résident est « localisé »).

⁵³ Article 5/2, § 1^{er}, al. 2, de la LSF.

⁵⁴ Article 81quater, al. 1^{er}, 1^o, de la LSF.

⁵⁵ Article 81ter, 1^o et 2^o, de la LSF.

⁵⁶ Rapport de la Cour des comptes au sujet de la fixation du dénominateur du facteur d'autonomie, Cour des comptes, 2017 ; rapport de la Cour des comptes sur les dépenses fiscales régionales de l'exercice d'imposition 2015, Cour des comptes, 2017.

⁵⁷ Mécanisme de solidarité, mécanisme de transition et dotation emploi.

⁵⁸ Selon les modalités prévues à l'article 54 de la LSF.

Pour la Région wallonne, ces moyens excédentaires s'élevaient respectivement à 47,9 millions d'euros pour les dépenses fiscales et les parts attribuées et 409,1 millions d'euros pour la révision du facteur d'autonomie, qu'il convenait de ristourner au profit de l'État fédéral. Le système européen des comptes nationaux et régionaux (« SEC 2010 ») imposait la prise en compte immédiate de ce transfert exceptionnel de la Région vers l'autorité fédérale, ce qui a affecté directement à due concurrence le solde de financement de la Région wallonne en 2018. Cependant, la LSF prévoit que le remboursement de ces montants est étalé sur plusieurs années : les sommes dues sont déduites annuellement à concurrence de 2 % des moyens attribués aux entités concernées. La somme déduite sur les dotations en base caisse (autrement dit réellement perçues) de la Région wallonne au titre de ces régularisations s'élève, en 2022, à 61,4 millions d'euros (cf. tableau 2). En conséquence de ce lissage, la comptabilité SEC et la comptabilité budgétaire se différencient donc.

5.3.3. Autonomie fiscale en matière d'IPP : évaluation

En termes d'autonomie potentielle, il est important de constater que les mécanismes prévus dans la LSF préservent relativement bien les Régions de chocs de croissance asymétriques (favorables ou défavorables). En cas de choc économique favorable par exemple, l'augmentation du PIB wallon gonflerait la base imposable à l'IPP, et donc, les recettes d'IPP régionales mais aussi les dotations liées à des clés fiscales. Cependant, ces effets positifs seraient contrebalancés par la réduction du montant du mécanisme de solidarité. Un résultat symétrique s'observe en cas de choc défavorable.

Dans le cadre du rapport de la Commission externe sur la soutenabilité de la dette

wallonne⁵⁹, une simulation a été réalisée pour mesurer les effets d'une modification des recettes d'IPP payées par les résidents wallons sur l'ensemble des moyens prévus dans la LSF. Plus spécifiquement, on estime l'impact d'une modification de l'IPP payé par les résidents wallons sur les recettes de l'IPP régional et les dotations prévues dans la LSF. Sur la base des paramètres du budget 2021 initial, la simulation estime l'impact d'un glissement de 100 millions d'euros de l'IPP payé par les résidents wallons vers l'IPP payé par les résidents flamands (cf. tableau 5) et bruxellois (cf. tableau 6). Cette simulation repose sur l'hypothèse d'un glissement de l'IPP payé entre les contribuables des Régions pour un total national inchangé. Autrement dit, il s'agit d'un déplacement de résidents wallons (et de leur base imposable) vers les deux autres Régions. Si l'on avait considéré une baisse (hausse) de l'IPP payé par les seuls contribuables wallons, les recettes wallonnes de l'IPP régional et des dotations de la LSF auraient diminué (augmenté).

Étant donné un facteur d'autonomie de 25 %, ce glissement de 100 millions d'euros implique un recul de l'IPP régional wallon de 25 millions d'euros et une hausse de l'IPP régional dans les autres régions⁶⁰. La baisse de 75 millions d'euros de l'IPP payé par les résidents wallons au pouvoir fédéral conduit à une dégradation de la clé IPP de la Région wallonne. Les recettes des dotations réparties selon une clé IPP fédéral se réduisent au profit de la Région qui a vu sa part augmenter. Enfin, la baisse de l'IPP payé par les contribuables wallons au pouvoir fédéral a comme conséquence que l'écart entre la clé IPP et la clé population augmente, ce qui accroît le montant du mécanisme de solidarité nationale. Au final, le total des recettes liées à l'IPP régional et des dotations liées à des clés fiscales n'est quasiment pas affecté par une modification de l'IPP payé par les résidents wallons.

⁵⁹ La soutenabilité de la dette wallonne fait l'objet d'un article spécifique dans ce numéro (cf. l'article de Benoît Bayenet et Xavier Debrun, pp. 103 à 130).

⁶⁰ Pour la facilité de l'exercice, on supposera que le taux des additionnels de la Région de Bruxelles-Capitale est identique à celui des deux autres Régions (ce qui n'est plus le cas actuellement).

Tableau 5 : Effets sur les recettes des Régions d'un glissement de l'IPP payé par les résidents wallons vers l'IPP payé par les résidents flamands, en millions d'euros

	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Fédéral
IPP régional (a)	25,0	-25,0	0	/
Dotations prélevées sur l'IPP fédéral (b) :	8,4	28,2	0	-36,6
Dotation emploi	4,4	-4,4	0	0
Dotation dépenses fiscales	4,0	-4,0	0	0
Mécanisme de solidarité	0	36,6	0	-36,6
Total (=a+b)	33,4	3,2	0	-36,6

Source : Commission externe sur la dette et les finances publiques, Rapport sur la soutenabilité de la dette de la Région wallonne, Parlement de Wallonie, octobre 2021

Pour la Région de Bruxelles-Capitale, les effets sont symétriques en cas de hausse de l'IPP payé par ses résidents (cf. tableau 6). La Flandre, qui ne bénéficie pas du mécanisme

de solidarité nationale, voit ses recettes augmenter si l'IPP payé par ses résidents augmente (cf. tableau 5).

Tableau 6 : Effets sur les recettes des régions d'un glissement de l'IPP payé par les résidents wallons vers l'IPP payé par les résidents bruxellois, en millions d'euros

	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Fédéral
IPP régional (a)	0	-25,0	25,0	/
Dotations prélevées sur l'IPP fédéral (b) :	0	28,2	-28,2	0
Dotation emploi	0	-4,4	4,4	0
Dotation dépenses fiscales	0	-4,0	4,0	0
Mécanisme de solidarité	0	36,6	-36,6	0
Total (=a+b)	0	3,2	-3,2	0

Source : Commission externe sur la dette et les finances publiques, Rapport sur la soutenabilité de la dette de la Région wallonne, Parlement de Wallonie, octobre 2021

Une autre manière de mesurer l'impact de l'autonomie fiscale des Régions est d'estimer une modification des additionnels régionaux à politique fiscale fédérale inchangée. Les Régions perçoivent un peu moins de 25 % de l'« impôt État » estimé, en 2021, à 51 701,1 millions d'euros. Pour la Région wallonne, l'« impôt État » est estimé à 14 221,3 millions d'euros. En 2022, étant donné un facteur

d'autonomie de 24,957 % (additionnels régionaux de 33,257 %), les recettes brutes pour la Région wallonne sont estimées à 3 554,5 millions d'euros. Une augmentation de 1 % des additionnels rapporterait un peu plus de 100 millions d'euros et une augmentation de 5 % un peu plus de 500 millions d'euros. Cette simulation suppose l'absence de réaction des contribuables wallons (déplacement de

la base fiscale vers Bruxelles et la Flandre), tout spécialement les plus hauts revenus, face à un accroissement considérable des additionnels en Wallonie par rapport aux deux autres Régions (même si cela serait partiellement neutralisé par les mécanismes globaux de la LSF). Une telle politique semble par ailleurs peu réaliste au regard du principe de mimétisme fiscal qui semble se vérifier en Belgique (cf. sous-section 5.2.2).

Jusqu'à présent, seule la Région de Bruxelles-Capitale a supprimé la taxe d'agglomération additionnelle de 1 % sur l'IPP, dès l'exercice d'imposition 2017 (revenus de 2016)⁶¹, et réduit les additionnels régionaux de 0,5 %. Ces modifications s'intégraient dans le cadre d'une réforme fiscale plus large en Région de Bruxelles-Capitale, visant un glissement de la fiscalité sur le travail vers la fiscalité foncière (le précompte immobilier en particulier)⁶².

5.3.4. Externalités fiscales verticales en matière d'IPP

Le système de répartition des compétences, entre l'autorité fédérale et les Régions, en matière d'IPP est de nature à créer des externalités verticales du fait de l'interdépendance qu'il induit entre les deux catégories de collectivité politique.

La théorie économique a déjà pu mettre en évidence les conséquences de l'empilement des taux d'imposition quand plusieurs échelons de pouvoir taxent une même base imposable. Le comportement non coopératif de gouvernements appartenant à des niveaux de pouvoir différents peut engendrer des externalités fiscales verticales négatives sur les recettes fiscales et entraîner des décisions non-optimales des autres niveaux de pouvoir. Ces problèmes d'externalités verticales s'additionnent aux externalités horizontales (concurrence fiscale entre entités d'un même niveau de pouvoir) (cf. sous-section 5.2.2). La prise en compte de ces types d'externalités permet de reconsi-

dérer le débat sur les vertus de la concurrence et de la consolidation (coopération) fiscales et sur le niveau de pouvoir optimal pour la mise en œuvre des politiques de redistribution dans une structure fédérale. Ainsi, des études ont montré que si deux gouvernements de niveaux différents taxent une même base imposable et adoptent un comportement non coopératif, alors la somme des taux de taxation excède, à l'équilibre de Nash fiscal, le taux de prélèvement qu'aurait choisi un seul gouvernement. De plus, la concurrence fiscale (dont la vertu serait de limiter les comportements de prédation fiscale des gouvernements) accroîtrait strictement les recettes fiscales consolidées prélevées au niveau de chaque entité décentralisée, dès que l'on tient compte des interactions fiscales verticales entre les niveaux de gouvernement. L'augmentation de la concurrence fiscale horizontale renforcerait, quant à elle, le pouvoir de monopole du Gouvernement central (Madiès, 2001).

Pour éviter le développement d'une concurrence fiscale dommageable entre les Régions de Belgique et l'État fédéral ainsi que des conflits d'intérêts, un certain nombre de balises ont été imposées pour encadrer l'autonomie fiscale régionale. *Premièrement*, le calcul de l'IPP reste globalement et initialement le même par rapport au système antérieur. L'autorité fédérale reste exclusivement compétente pour déterminer la base imposable. Les taux d'imposition restent initialement fixés au niveau fédéral. Le législateur fédéral peut, comme les Régions, accorder des réductions d'impôt sur sa part de l'IPP. *Deuxièmement*, seul l'État fédéral est compétent en matière de précompte professionnel et de précompte mobilier. C'est aussi lui qui reste en charge exclusivement du service de l'IPP (assuré par le SPF Finances), ainsi que de la fixation des règles de procédure. *Troisièmement*, il n'est prévu aucune possibilité pour les Régions d'introduire une procédure en conflit d'intérêts quand l'État fédéral prend une décision sur

⁶¹ Règlement du 18 décembre 2015 modifiant les centimes additionnels de l'agglomération au précompte immobilier et la taxe d'agglomération additionnelle à l'impôt des personnes physiques, M.B., 30 décembre 2015.

⁶² Ordonnance du 18 décembre 2015 portant la première partie de la réforme fiscale, M.B., 30 décembre 2015. Ces mesures, reprises dans cette première partie, sont d'application depuis 2016. Cf. aussi : ordonnance du 12 décembre 2016 portant la deuxième partie de la réforme fiscale, M.B., 29 décembre 2016. Ces dernières mesures sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

un élément de l'IPP (base imposable, taux, exonérations ou tout autre élément intervenant dans le calcul de l'impôt des personnes physiques)⁶³. *Quatrièmement*, l'exercice des compétences fiscales des Régions s'opère dans le respect de la loyauté fédérale et du principe de l'union économique et de l'unité monétaire. Il convient de se conformer aux exigences suivantes qui sont inscrites à l'article 1^{ter} de la LSF⁶⁴ : exclure toute concurrence fiscale déloyale, prévenir et éviter la double imposition, garantir la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux. *Cinquièmement*, une procédure de concertation est prévue. Les projets et propositions en matière de fiscalité régionale sont communiqués pour avis sur l'applicabilité technique au Gouvernement fédéral ainsi qu'aux autres gouvernements régionaux. Ils sont par ailleurs soumis pour avis à la Cour des comptes sur le respect du principe d'interdiction de toute concurrence fiscale déloyale (du point de vue de l'interdiction de diminuer la progressivité – cf. ci-après)⁶⁵. Enfin, une concertation annuelle doit être organisée au sein du Comité de concertation sur la politique fiscale⁶⁶. *Sixièmement*, les Régions doivent exercer leur compétence fiscale en matière d'IPP sans diminuer la progressivité de l'impôt. Elles peuvent néanmoins y déroger moyennant le respect de certaines conditions relativement strictes (en particulier l'avantage fiscal donné à un contribuable et provenant de la diminution de la progressivité de l'IPP ne peut être supérieur à 1 000 euros)⁶⁷.

La volonté du législateur fédéral institutionnel d'éviter la cogestion de l'IPP par les Régions et l'autorité fédérale a comme conséquence que cette répartition des compétences en matière d'IPP ne protège par les Régions contre les effets de réformes votées

au niveau fédéral en matière d'IPP, qui peuvent porter atteinte à leur intérêt budgétaire. Ainsi, lorsque l'autorité fédérale décide de réduire la charge fiscale pesant sur les revenus du travail (partiellement régionalisée) en compensant par une majoration de la fiscalité indirecte (par exemple, la TVA ou les accises non régionalisées), ou encore, en augmentant le taux applicable aux revenus de capitaux et biens mobiliers et des revenus divers de caractère mobilier (non régionalisés), elle provoque automatiquement une diminution de la base de calcul des centimes additionnels régionaux. Cela oblige les Régions soit à comprimer leurs dépenses (en raison d'une moindre recette), soit à majorer leurs centimes additionnels (ce qui est de nature à neutraliser partiellement les effets de la réforme fédérale).

L'accord du Gouvernement Michel, conclu en octobre 2014, prévoyait que « *le Gouvernement maîtrisera les dépenses et mettra en œuvre un glissement fiscal et parafiscal (dénommé « tax shift ») pour financer une réduction substantielle des charges, de manière à diminuer les charges fiscales et parafiscales sur le travail, en tenant compte des recommandations nationales et internationales dans ce domaine* »^{68,69}. Parmi les nombreuses mesures prises, certaines concernaient tout particulièrement l'IPP et ont eu un impact sensible sur le calcul de l'IPP (impôt État et additionnels régionaux). Dans le cadre du *Tax shift* I, le législateur fédéral a notamment majoré la déduction forfaitaire des frais professionnels. Comme le montre le tableau 7, le coût total pour l'autorité fédérale et les Régions de cette augmentation des frais forfaitaires avait été estimé, au moment de la réforme, à 900 millions d'euros, dont 234 millions à charge des Régions (66,6 millions pour la Wallonie).

⁶³ Article 143, § 4, de la Constitution.

⁶⁴ Ces « contraintes » valent pour la mise en œuvre par les Régions tant de leurs compétences vis-à-vis des impôts régionaux (art. 3 à 5 de la LSF) que de leurs prérogatives en matière d'IPP (art. 5/1 à 5/8 de la LSF).

⁶⁵ Article 5/7 de la LSF.

⁶⁶ Article 1^{ter}, dernier alinéa, de la LSF.

⁶⁷ Article 5/6 de la LSF.

⁶⁸ Regeerakkoord – Accord de Gouvernement, 9 octobre 2014, <http://www.premier.be/fr/accord-de-gouvernement>, p. 78.

⁶⁹ Un certain nombre de mesures fiscales ont été adoptées par le biais de la loi-programme du 19 décembre 2014 mais certaines dispositions ainsi introduites ne sont entrées en vigueur qu'à partir de l'exercice d'imposition 2016 (revenus de 2015) ou de l'exercice d'imposition 2017 (revenus de 2016). D'autres éléments de ce tax shift figuraient dans la loi-programme du 10 août 2015. Enfin, le législateur fédéral de l'époque a voté un dernier paquet de mesures dans le courant du mois de décembre 2015.

Tableau 7 : Estimation de l'impact budgétaire du *Tax shift I*, en millions d'euros

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Autorité fédérale	450,0	783,0	666,0	666,0	666,0	666,0
Régions	0,0	117,0 ⁷⁰	234,0	234,0	234,0	234,0
Bruxelles		9,5	19,0	19,0	19,0	19,0
Flandre		74,2	148,4	148,4	148,4	148,4
Wallonie		33,3	66,6	66,6	66,6	66,6
Total	450,0	900,0	900,0	900,0	900,0	900,0

Source : Document SPF Finances transmis le 19 octobre 2015

Le *tax shift II*⁷¹ avait pour objectif de renforcer le pouvoir d'achat des contribuables. À cette fin, le Gouvernement fédéral a décidé d'augmenter encore les frais forfaitaires professionnels des salariés, d'augmenter la quotité du revenu exemptée d'impôt et de réviser le barème d'imposition fédéral progressif. Cette réforme fiscale a eu un impact considérable sur les finances fédérales, régionales et communales. La réduction de l'IPP, mise en œuvre par l'autorité

fédérale, a été financée par un accroissement de la fiscalité sur la consommation (augmentation des accises sur le diesel, augmentation de la TVA sur l'électricité, etc.) et, dans une moindre mesure, sur le (revenu du) capital. Cela a eu pour effet de réduire l'impact budgétaire pour l'autorité fédérale mais aussi, à politique inchangée, de réduire les recettes des Régions de manière substantielle (cf. tableau 8).

Tableau 8 : Impact budgétaire du *Tax shift II* sur les différents niveaux de pouvoir sur la base SEC 2010, en millions d'euros

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Autorité fédérale							
Total	1 219	1 030	2 278	3 454	3 047	2 857	2 857
Régions							
Flandre	0	108	180	306	508	587	587
Wallonie	0	48	81	137	227	263	263
Bruxelles	0	12	21	35	57	65	65
Total des régions	0	169	281	479	793	915	915
Communes							
Total des communes	0	20	80	103	196	264	264

Source : SPF Finances, Services d'études, Impact budgétaire du *Tax shift II*, SED/CV/2015/402

⁷⁰ L'impact régional n'est pas de 25,99%, notamment parce que certains revenus ne sont pas pris en considération dans le calcul de l'impôt État sur la base duquel les centimes additionnels régionaux se calculent.

⁷¹ Loi du 26 décembre 2015 relative aux mesures concernant le renforcement de la création d'emplois et du pouvoir d'achat, M.B., 30 décembre 2015.

5.4. LES DÉPENSES FISCALES DE LA RÉGION WALLONNE

Outre les centimes additionnels, les Régions sont compétentes pour moduler par le haut ou par le bas le montant de l'IPP régional dû par les contribuables résidant sur leur territoire au 1^{er} janvier de l'exercice d'imposition. Elles peuvent le faire en opérant des diminutions d'impôt générales forfaitaires⁷² ou en instaurant des réductions⁷³ ou des augmentations⁷⁴ générales d'impôt liées à leurs compétences. Elles peuvent par ailleurs instaurer des crédits d'impôt remboursables⁷⁵.

Toutefois, les législateurs régionaux ne peuvent pas octroyer de déduction fiscale pratiquée sur la base d'imposition⁷⁶. Ils ne peuvent ainsi en aucun cas modifier la base taxable de l'IPP (par exemple, le régime des frais professionnels, ou encore, celui relatif aux avantages de toute nature). Seule l'autorité fédérale est compétente à cet égard.

Par ailleurs, à l'occasion de la sixième réforme de l'État, certaines dépenses fiscales ont été transférées aux Régions⁷⁷. Désormais, les Régions ont la compétence exclusive d'octroyer des réductions d'impôt ou des crédits d'impôt vis-à-vis des faits générateurs suivants :

- les dépenses en vue d'acquérir ou de conserver l'habitation propre⁷⁸ ;
- les dépenses de sécurisation des habitations contre le vol ou l'incendie ;
- les dépenses pour l'entretien et la restauration de monuments et sites classés ;

- les dépenses payées pour des prestations dans le cadre des agences locales pour l'emploi et pour des prestations payées avec des titres-services autres que des titres-services sociaux ;
- les dépenses faites en vue d'économiser l'énergie dans une habitation ;
- les dépenses de rénovation d'habitations situées dans une zone d'action positive des grandes villes ;
- les dépenses de rénovation d'habitations données en location à un loyer modéré.

Ces dépenses fiscales sont en lien avec les compétences matérielles actuelles des Régions telles que définies par la LSRI (monuments et sites, rénovation urbaine, logement et utilisation rationnelle de l'énergie) ainsi que les nouvelles compétences transférées dans le cadre de la sixième réforme de l'État (emploi et politique des grandes villes).

En matière d'IPP, les Régions ont fait usage de manière différenciée de leur autonomie fiscale. La Région wallonne a supprimé, à partir de l'exercice d'imposition 2016, la réduction d'impôt pour la sécurisation des habitations contre le vol ou l'incendie. Elle a également modifié le régime des réductions fiscales en vue d'acquérir ou de conserver l'habitation propre (en introduisant la nouvelle réduction d'impôt, dite « chèque-habitat »)^{79,80}, ainsi que celui de la réduction pour les dépenses payées pour des prestations dans le cadre des agences locales pour l'emploi et pour des prestations payées avec des titres-services. Pour les dépenses fiscales liées aux titres-services, par rapport au régime précédem-

⁷² Les diminutions d'impôt sont forfaitaires et applicables à toutes les personnes soumises à l'IPP de la Région. Les diminutions d'impôt doivent prendre la forme d'un montant fixe qui peut être différencié sur la base de critères définis.

⁷³ Les réductions d'impôt sont liées aux compétences matérielles des Régions et peuvent être proportionnelles ou forfaitaires.

⁷⁴ Les augmentations d'impôt sont liées aux compétences matérielles des Régions et sont proportionnelles.

⁷⁵ Les crédits d'impôts sont liés aux compétences matérielles des Régions et sont proportionnels ou forfaitaires.

⁷⁶ Article 5/1, § 1^{er}, al.1^{er}, 2^e, de la LSF.

⁷⁷ Article 5/5, § 4, de la LSF.

⁷⁸ Ces dépenses correspondent notamment aux dépenses pour les intérêts et le remboursement du capital d'emprunts liés à l'habitation propre, ou encore, les primes d'assurance-vie versées en lien avec un tel emprunt.

⁷⁹ La réforme des dépenses fiscales en vue d'acquérir ou de conserver l'habitation propre, dénommée « chèque habitat » avait pour but de lier l'avantage fiscal au revenu imposable du contribuable et au nombre d'enfants à charge et d'introduire la possibilité d'un crédit d'impôt remboursable (Bourgeois et Voisin, 2017). Désormais, lorsque le revenu imposable de la période imposable est supérieur à 81 000 euros, la réduction d'impôt chèque habitat est égale à 0.

⁸⁰ On note que, entre-temps, les Régions flamande et de Bruxelles-Capitale ont tout bonnement et simplement supprimé, pour les nouveaux contrats d'emprunt, la réduction d'impôt pour les dépenses liées à l'acquisition ou la conservation de l'habitation propre.

ment en vigueur, le montant pris en considération pour la réduction d'impôt a été diminué de deux tiers. Autrement dit, le Gouvernement wallon voulait réaliser une économie budgétaire de 66 % par rapport à la situation en vigueur au cours de l'exercice d'imposition 2014. Par ailleurs, le contribuable a la possibilité de convertir la réduction d'impôt pour des titres-services dont il ne bénéficie pas en un crédit d'impôt remboursable, à condition que les revenus de ce contribuable ne dépassent pas une certaine limite. En 2019, la Région wallonne a également supprimé le plafond de revenus

qui ne pouvait pas être dépassé pour obtenir le crédit d'impôt pour titres-services.

Le tableau 9 montre l'estimation générale du montant des dépenses fiscales pour la Wallonie, non seulement en matière d'IPP, mais aussi relativement aux impôts régionaux et aux taxes régionales propres. Pour rappel, la notion de « dépenses fiscales » englobe toutes les déductions, réductions et exceptions au régime général de taxation, qui sont appliquées en faveur des contribuables ou au profit d'activités économiques, sociales ou culturelles⁸¹.

Tableau 9 : Estimation des dépenses fiscales pour la Région wallonne, en milliers d'euros

	2021	2022
Recettes liées au code de l'eau	5 814,0	5 918,5
Taxe sur les déchets	158 488,6	160 428,3
Taxe sur les sites d'activités économiques désaffectés	423,0	430,0
Taxe de circulation	31 137,9	31 449,2
Taxe de mise en circulation	21 881,9	31 135,1
Taxe sur les jeux et paris	1 200,0	2 900,0
Précompte immobilier	163 249,0	92 476,5
Droits d'enregistrements sur les transmissions de biens immeubles à titre onéreux	163 847,5	165 672,8
Droits de donation	6 931,1	7 855,3
Droits de succession	193 329,4	201 648,3
Additionnels à l'IPP	819 012,2	829 143,0
- Prêt coup de pouce	289,2	216,0
- Titres-services et chèque ALE	48 250,0	48 450,0
- Travaux rénovation pour habitation louée via une agence immobilière sociale	333,0	340,0
- Entretien et restauration monuments et sites classés	78,0	78,0
- Emprunts hypothécaires habitation propre	765 162,0	775 109,0
- Isolation d'un immeuble d'habitation	4 900,0	4 950,0
Total	1 564 102,4	1 530 521,7

Source : Budget général des recettes de la Région wallonne 2022

⁸¹ <https://lampspw.wallonie.be/budget/expose/glossaire.pdf>.

Le montant des dépenses fiscales (perte de recettes fiscales), pour l'ensemble de la fiscalité wallonne, est estimé à 1 530,5 millions d'euros au budget initial 2022. Les principales dépenses fiscales sont liées à la taxe sur les déchets, aux impôts régionaux (principalement le précompte immobilier, les droits d'enregistrement et les droits de succession) et à l'IPP. Pour ce dernier, le mon-

tant s'explique essentiellement par les différentes réductions d'impôt liées aux emprunts hypothécaires et assurances-vie conclus pour l'acquisition de l'habitation propre. Une *spending review* de ces dépenses fiscales s'avère nécessaire pour vérifier l'efficacité de ces mesures fiscales notamment en termes de public cible et d'effets (anti)redistributifs.

6 CONCLUSIONS

Cette analyse des recettes et de l'autonomie fiscale de la Région wallonne permet de mettre en évidence certains éléments importants. Premièrement, les mécanismes de financement des Régions sont, en cas de choc exogène, fortement stabilisateurs et protègent donc les finances régionales. Deuxièmement, la fiscalité régionale propre, directement fondée sur l'article 170, §2, de la Constitution, est aujourd'hui fortement liée aux taxes environnementales (eau et déchets). Ce type de fiscalité, pour être efficace, doit viser à modifier les comportements et sensibiliser les citoyens aux conséquences de leurs décisions. De ce fait, ces taxes ne sont, *a priori*, pas un bon instrument pour financer les compétences générales de la Région. Troisièmement, la mise en œuvre de la politique fiscale en matière d'impôts régionaux (au sens de l'article 3 de la LSF) semble s'expliquer davantage par un phénomène de mimétisme fiscal que par le développement d'une véritable politique fiscale wallonne. Par ailleurs, la répartition des compétences fiscales entre plusieurs niveaux de pouvoir ne facilite pas la mise en œuvre d'une politique régionale spécifique. À cet égard, la réserve fédérale de compétence vis-à-vis de la *matière imposable* des impôts régionaux (moyennant l'adoption d'une loi votée à la majorité spéciale) exerce un effet paralysant pour toute velléité ambitieuse de réforme fiscale au niveau régional. Quatrièmement, même si la sixième réforme de l'État a régionalisé 25 % de l'IPP, le modèle ne laisse que peu de marge de manœuvre aux Régions. De plus, l'interdé-

pendance des décisions fédérales et régionales en la matière (externalités verticales) expose le système de fiscalisation des revenus des personnes physiques à une certaine paralysie ou à des tensions entre les niveaux de pouvoir. Toute politique de *Tax shift* se heurte à la difficulté qu'il conduit plus que probablement au remplacement de prélèvements dont les recettes profitent pour partie aux Régions (taxation des revenus du travail) par des impôts alimentant uniquement le budget de l'autorité fédérale (taxation des revenus de capitaux ou de la consommation, par exemple).

Une réflexion devrait donc être menée dans le cadre d'une prochaine réforme de l'État pour réserver spécifiquement une base fiscale au niveau régional et permettre ainsi aux Régions de développer une politique cohérente sur leur territoire. Par exemple, la fiscalité immobilière au sens large pourrait être transférée aux Régions sachant que, dans ce cas, la base fiscale est relativement immobile. Cela permettrait à chaque Région de mettre en œuvre une politique fiscale visant à mieux répondre à ses objectifs d'efficacité et d'équité. Dans le court terme, les marges de manœuvre de la Région wallonne doivent plutôt être recherchées dans le budget régional par une véritable évaluation (*spending review* ou *zero-base budgeting*) des dépenses, et notamment des dépenses fiscales, pour dégager les marges budgétaires nécessaires pour faire face aux conséquences du vieillissement, du réchauffement climatique et de la transition écologique.

BIBLIOGRAPHIE

Bayenet, B., Bourgeois, M., Delobbe, G., Fontaine, M. et Murphy, T. (2021) *Analyse de la fiscalité relative au leasing automobile en Région wallonne*, Rapport de recherche pour le ministre du Budget de la Région wallonne, 137 p., <https://dulbea.ulb.be/recherches/analyse-globale-de-la-fiscale-lite-relative-au-leasing-automobile-en-region-wallonne>

Bayenet, B. et Bourgeois, M. (2021) *Rapport introductif sur le précompte immobilier et la fiscalité immobilière*, http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2020_2021/RAPPORT/481_1bis.pdf.

Bayenet, B. et Bourgeois, M. (2018) *Réforme de la fiscalité automobile en Wallonie*, Région wallonne, https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/235810/1/MB_2019_ReformeFiscaAuto_RW.pdf

Bayenet, B., Bourgeois, M. et Darte, D. (2017) *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État. Précis des nouvelles règles de financement des Communautés et des Régions*, Larcier, Bruxelles.

Bayenet, B. et Bourgeois, M. (2015) « L'impôt des personnes physiques régional après la sixième réforme de l'État : aperçu général », *Revue bancaire et financière*, pp. 385-400.

Bayenet, B. et Darte, D. (2014) « L'autonomie fiscale des régions en matière d'IPP après la sixième réforme de l'État : conséquences pour les contribuables et les Régions », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 4, pp. 297-321.

Besley, T. et Case, A. (1995) « Incumbent behavior : vote seeking, tax setting and yardstick competition », *American Economic Review*, 85(1), pp. 25-45.

Bourgeois, M. (2021) « La répartition des compétences entre l'autorité fédérale, les Régions et les collectivités locales en matière de fiscalité immobilière », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2, pp. 139-154.

Bourgeois, M. et Voisin, F. (2017) « Le nouveau régime du « chèque habitat » en Région wallonne », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2, pp. 131-165.

Bourgeois, M. (2014) « La régionalisation partielle de l'impôt des personnes physiques après la sixième réforme de l'État : analyse juridique », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 4, pp. 247-296.

Coppens, B., Stinglhamber, P., Van Meensel, L. et Van Parys, S. (2018) « les finances des pouvoirs locaux en Belgique », *Revue économique*, BNB, https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2018/reve-coi2018_h2.pdf

Dubois, E., Leprince, M. et Paty S. (2005) « Les déterminants politiques des choix fiscaux locaux. Le cas des départements en France », *Revue de l'OFCE*, 2005/3, pp. 317-349.

Feld, L., Josselin, J. M. et Rocaboy, Y. (2002) « Le mimétisme fiscal : une application aux Régions françaises », *Économie et Prévision*, 2002/5, pp. 43-49.

Heyndels, B. et Vuchelen, J. (1998) « Tax mimicking among Belgian Municipalities », *National Tax Journal*, 51(1), pp. 89-101.

Leprince, M., Paty, S. et Reulier, E. (2005) « Choix d'imposition et interactions spatiales entre collectivités locales : un test sur les départements français », *Recherches économiques de Louvain*, 2005/1, pp. 67-93.

Madiès, T., Paty, S. et Rocaboy, Y. (2005) « Externalités fiscales horizontales et verticales. Où en est la théorie du fédéralisme financier ? », *Revue d'économie politique*, 2005/1, pp. 17-63.

Madiès, T. (2001) « Fiscalité superposée et externalités fiscales verticales : faut-il considérer le débat entre concurrence et coopération fiscales », *Revue d'analyse économique*, 77(4), pp. 593-612.

Mintz, J. et Tulkens, H. (1986) « Commodity tax competition between member states of a federation : Equilibrium and efficiency », *Journal of Public Economics*, 29(2), pp. 133-172.

Richard, J. F., Tulkens, H. et Verdonck, M (2002) « Dynamique des interactions fiscales entre les communes belges 1984-1997 », *Économie et Prévision*, 156, pp. 1-14.

Salmon, P. (1987) « Decentralisation as an incentive scheme », *Oxford Review of Economic Policy*, 3(2), pp. 24-43.

Van Parys, S., Merlevede, B. et Verbeke, T. (2011) « Local tax interaction with multiple tax instruments : evidence from Flemish municipalities », in : Van Parys, S. (Ed.) *Empirical contributions to international and local tax interaction*, Doctoral dissertation, Ghent University, 2011.

Wildasin, D. E. (1988) « Nash Equilibria in models of fiscal competition », *Journal of Public Economics*, 35(2), pp. 229-240.

LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE DE LA COVID-19 ET DES INONDATIONS SUR LES FINANCES RÉGIONALES

Mélanie MATTE¹

¹ Experte à la Cellule d'appui au Comité de Monitoring du SPW, melanie.matte@spw.wallonie.be.

RÉSUMÉ

Cet article a pour but de quantifier l'impact des différentes crises (Covid-19 et inondations de juillet 2021) sur les finances publiques de la Région wallonne en donnant l'évolution de ses dépenses au cours d'exercices budgétaires successifs. Il repose également le contexte européen et les règles d'évaluation quant aux réalisations budgétaires par la Commission européenne afin de détecter les potentiels risques pour la Région wallonne.

Mots-clés : Covid-19, inondations, Région wallonne, finances publiques, UE

ABSTRACT

The consequences of Covid-19 crisis and floods on regional finances

The aim of this paper is to quantify the impact of various crises (Covid-19 and floods of July 2021) on the public finances of the Walloon Region by showing the evolution of its expenditure during successive budgetary years. It also explains the European context and the rules for evaluating budgetary achievements by the European Commission in order to detect potential risks for the Walloon Region.

Keywords : Covid-19, floods, Walloon Region, public finances, EU

1 INTRODUCTION

Depuis mars 2020, la Wallonie a été confrontée à une succession de crises ayant un impact important sur son budget et ses finances. Il y a tout d'abord eu la pandémie de la Covid-19 qui a mis à mal le système de santé wallon, belge et mondial, ainsi que l'ensemble des secteurs de l'économie, et pour laquelle les différents gouvernements ont dû apporter un soutien à chacun des acteurs de la société. Ensuite, en juillet 2021, des inondations ont frappé la Belgique (et plus particulièrement la Wallonie) et d'autres pays européens avec pour conséquences la nécessité d'apporter de l'aide aux populations touchées ainsi que de reconstruire les infrastructures détruites. Enfin, en février 2022, la guerre en Ukraine éclatait suite à son invasion par la Russie. En plus des conséquences humaines, incluant l'accueil des réfugiés ukrainiens, cette guerre a provoqué une crise énergétique

découlant de la dépendance de l'Union européenne (UE) aux produits énergétiques russes avec notamment pour conséquence une envolée du prix du gaz et par effet de ricochet de celui de l'électricité.

L'objet du présent article¹ est de présenter les conséquences budgétaires de la crise de la Covid-19 et des inondations sur les dépenses de la Région wallonne (RW). Pour ce faire, la section 2 présentera la situation d'avant la crise, soit l'année budgétaire 2019. Ensuite, la section 3 sera consacrée à la crise de la Covid-19 : après une introduction du cadre budgétaire européen, chaque année fera l'objet d'une sous-section. La section 4 sera, quant à elle, dédiée aux dépenses en lien avec les inondations de juillet 2021 en Région wallonne et sera subdivisée de la même manière que la section précédente. Enfin, une dernière section conclura cet article.

¹ Voir l'introduction du numéro pour une définition des principaux concepts budgétaires mobilisés dans cet article.

2

MISE EN CONTEXTE :

SITUATION D'AVANT CRISE (2019)

L'année budgétaire 2019, soit l'année avant que ne se déclarent les différentes crises, est utilisée dans cet article comme année de référence. Les dépenses de la Région wallonne seront étudiées sous l'angle de la classification des fonctions des administrations publiques. Cette classification, élaborée par l'OCDE en 1999 et publiée par la

Division statistique de l'ONU, est utilisée lors des reportages de clôture et d'exécutions par Eurostat pour les différents États membres. Cette classification permet de traiter les opérations budgétaires en fonction de leur nature fonctionnelle et comporte dix catégories principales².

Tableau 1 : Classification des fonctions des administrations publiques

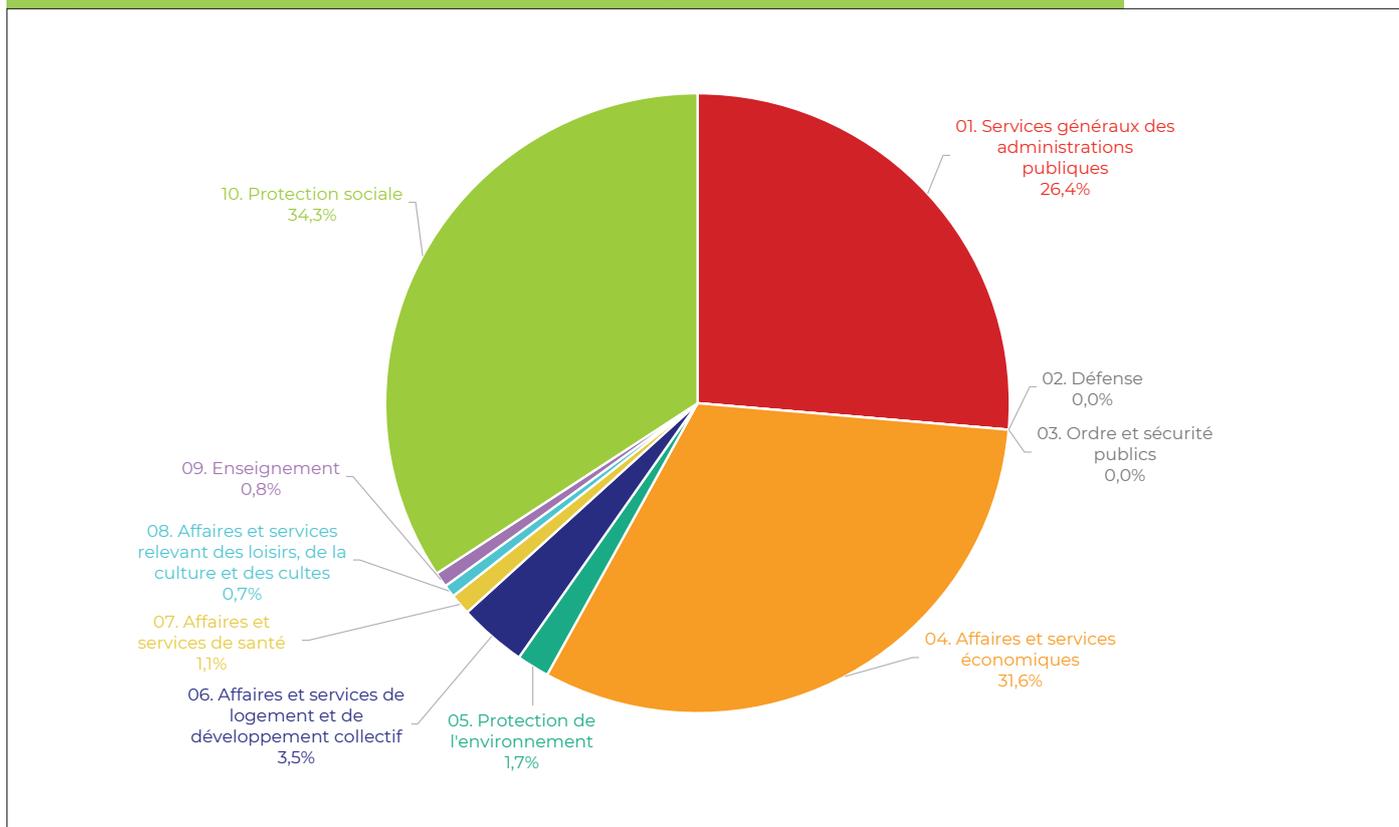
01. Services généraux des administrations publiques
02. Défense
03. Ordre et sécurité publics
04. Affaires et services économiques
05. Protection de l'environnement
06. Affaires et services de logement et de développement collectif
07. Affaires et services de santé
08. Affaires et services relevant des loisirs, de la culture et des cultes
09. Enseignement
10. Protection sociale

La Région wallonne n'enregistre aucune dépense en catégorie 2 – Défense et en catégorie 3 – Ordre et sécurité publics, qui relève des compétences exclusives de l'au-

torité fédérale. L'exécution des dépenses 2019 de la Région s'élève à 13 600 millions d'euros et se répartit comme suit entre les différentes catégories :

² Le détail des dépenses incluses dans chaque catégorie est disponible à l'adresse suivante : [COFOG98-mise jour janvier 2005 \(belgium.be\)](https://cofog98-mise.jour.janvier.2005.belgium.be).

Graphique 1 : Répartition de l'exécution des dépenses wallonnes en 2019



Source : Base documentaire générale et calculs propres

Les principales dépenses de la Région sont donc dans les catégories 1, 4 et 10 :

- La catégorie 1 – Services généraux des administrations publiques regroupe des dépenses assez variées représentant 26,4 % des dépenses totales de la Région en 2019. Celles-ci sont composées notamment des services généraux de personnel, des affaires financières et fiscales, des transferts vers d'autres niveaux de pouvoir (pour 14,6 % des dépenses totales et dont notamment ceux vers les pouvoirs locaux – Fonds des communes et des provinces) ou encore des services de la dette (pour 7,2 % des dépenses totales et comprenant les amortissements d'emprunts et certaines charges d'intérêts, les autres se retrouvant en catégorie 4).

- La catégorie 4 – Affaires et services économiques pèse pour 31,6 % des dépenses de la RW en 2019. Parmi ces dépenses, l'on retrouve celles relatives à l'emploi et à différents dispositifs (APE³, Titres-services...), à la recherche et au développement, au transport (routier, aérien, voies navigables...), à l'agriculture, au tourisme, etc.
- Enfin, la catégorie 10 – Protection sociale représente 34,3 % des dépenses de la Région en 2019. Dans cette catégorie se retrouvent notamment toutes les dépenses relatives à l'AViQ⁴ (missions paritaires, réglementées et facultatives ainsi que les allocations familiales).

³ APE : Aide à la Promotion de l'Emploi.

⁴ AViQ : Agence pour une Vie de Qualité.

CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DE LA CRISE DE LA COVID-19 EN RÉGION WALLONNE

3.1. CADRE EUROPÉEN

En mars 2020, le Conseil de l'Union européenne, suite à l'évaluation de la Commission européenne, décidait d'activer pour la première fois de son histoire la clause dérogatoire générale, tel que prévu par le Pacte de stabilité et de croissance (*Six pack*) révisé suite à la crise financière et économique de 2008-2009.

L'activation de cette clause permet d'offrir aux États membres une flexibilité budgétaire maximale en cas de crise généralisée provoquée par une grave récession économique dans la Zone euro ou dans l'ensemble de l'UE. À savoir que les États membres sont autorisés à s'écarter, de manière temporaire, des exigences normales du Pacte, soit un déficit public de moins de 3 % et une dette publique de moins de 60 % ou de respecter une trajectoire d'assainissement permettant d'atteindre ces objectifs.

Grâce à l'activation de cette clause, les États membres sont autorisés à prendre toutes les mesures nécessaires pour endiguer la crise sanitaire et pour réagir aux conséquences socioéconomiques qui en découlent, tout en restant dans le cadre européen, pour autant que ces mesures soient mises en place en temps opportun, à titre temporaire et de manière ciblée.

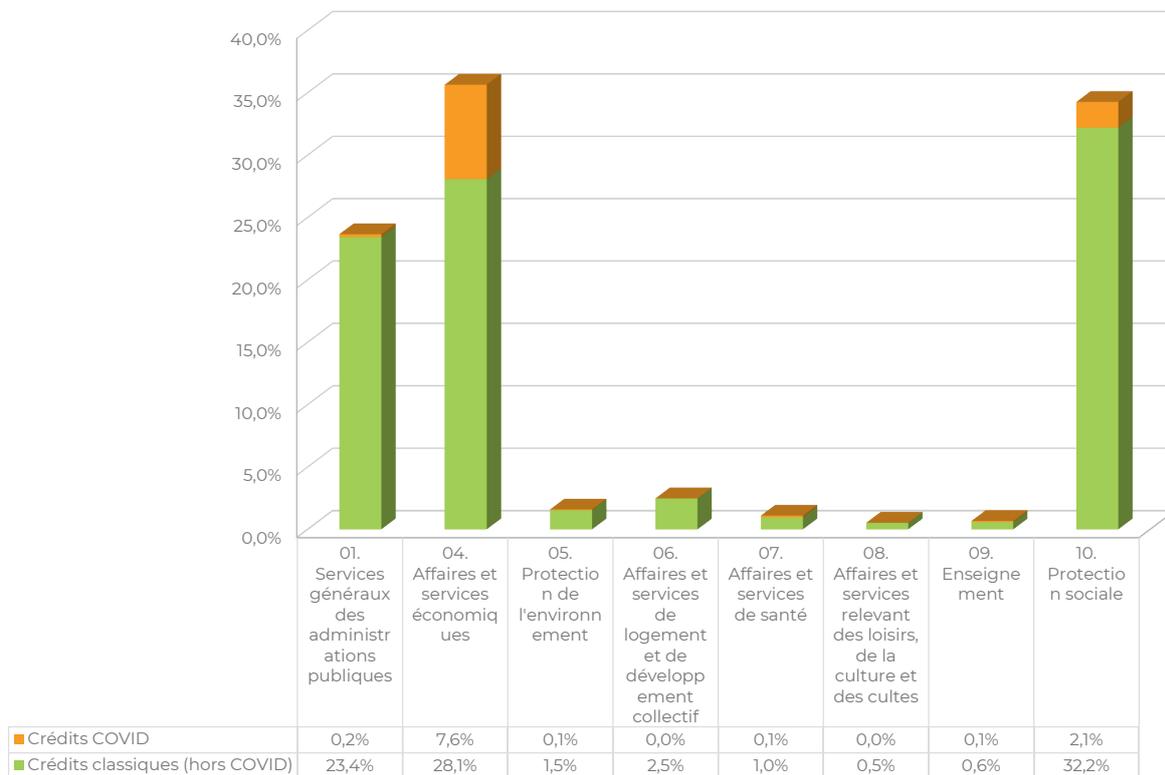
La clause dérogatoire générale a donc été activée pour la première fois en mars 2020, puis a été reconduite en 2021 et 2022. Le maintien de son activation est conditionné à l'analyse par la Commission européenne de l'état global de l'économie et de son niveau par rapport à celui d'avant la crise. Il était donc attendu que la clause soit désactivée à partir de 2023 mais, suite à la guerre en Ukraine et à ses conséquences sur l'économie européenne, cela ne sera pas le cas comme annoncé au mois de mai 2022. La clause sera donc toujours bien d'application en 2023 et la Commission procédera à une nouvelle évaluation lors des prévisions du printemps 2023.

3.2. ANNÉE BUDGÉTAIRE 2020

Au terme de l'année 2020, les dépenses de la Région atteignent un montant de 15 323 millions d'euros. Parmi celles-ci, 1 554 millions d'euros sont des dépenses destinées à faire face aux conséquences de la crise de la Covid-19 et expliquent une part importante de l'accroissement des dépenses de la Région entre 2019 et 2020. À noter cependant que ce montant doit être « corrigé » pour tenir compte d'informations plus fines reçues de la part de l'ensemble des secteurs formant la Région wallonne, tels que considérés par l'ICN⁵. Le montant « corrigé » s'élève à 1 146 millions d'euros pour lequel les explications sont reprises ci-après.

⁵ ICN : Institut des Comptes nationaux.

Graphique 2 : Répartition de l'exécution des dépenses wallonnes en 2020 : crédits classiques (hors Covid-19) et crédits dédiés aux dépenses Covid-19



Source : Base documentaire générale et calculs propres

Comme le montre le graphique ci-dessus, les principales dépenses liées à la Covid-19 sont localisées dans les catégories 4 et 10.

La catégorie 4 – Affaires et services économiques accueille en effet le financement du dispositif d'indemnisation Covid-19 destiné à financer les différentes vagues d'indemnisation aux indépendants, entreprises et ASBL répondant aux conditions d'éligibilité. Les dépenses de cette seule allocation de base (AB) s'élèvent à 558 millions d'euros⁶.

Elle contient également deux allocations de base liées aux compensations accordées à la SOFICO⁷. L'une est relative au Plan infrastructures et l'autre aux baisses de recettes suite à la Covid-19 (redevance kilométrique – *shadow toll*) pour un total de

26,7 millions d'euros. Notons aussi les dépenses liées à l'OTW⁸ et à la couverture de ses charges d'exploitation pour un montant de 37,2 millions d'euros. Enfin, dans cette catégorie se retrouvent également les interventions pour les clients protégés conjoncturels⁹ (10,4 millions d'euros) ou encore des interventions pour la recherche (23,4 millions d'euros).

La catégorie 10 – Protection sociale contient, pour rappel, l'ensemble des dotations destinées à l'AViQ. Parmi les montants dédiés à la crise de la Covid-19, 306,5 millions d'euros sont directement exécutés via l'agence. Ce montant couvre l'organisation des centres de testings, les campagnes de vaccination, etc.

⁶ À noter que le montant de 558 millions d'euros est celui réellement versé aux indépendants, entreprises et ASBL via SODEXO. Cependant, dans les exécutions totales de la Région pour 2020, cette allocation de base a une exécution en fin d'année de 981,1 millions d'euros. La différence, soit 423,1 millions d'euros, peut donc être considérée comme une sous-utilisation des moyens déjà liquidés sur le compte de transit SODEXO.

⁷ SOFICO : Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures.

⁸ OTW : Opérateur de transport de Wallonie.

⁹ Il s'agit d'un statut destiné à offrir une protection aux ménages en difficulté pour faire face à leur facture d'énergie (soit du fait d'une perte de revenu, soit du fait d'une augmentation de consommation du fait du confinement).

En ce qui concerne les autres catégories, relevons encore les dépenses exceptionnelles vers les communes et les CPAS de la catégorie 1 pour un montant de 26 millions d'euros et les remboursements des préfinancements effectués par Wallonie-Santé et la SRIW¹⁰ pour 35,4 millions d'euros¹¹ en catégorie 7 destinés à l'achat de masques.

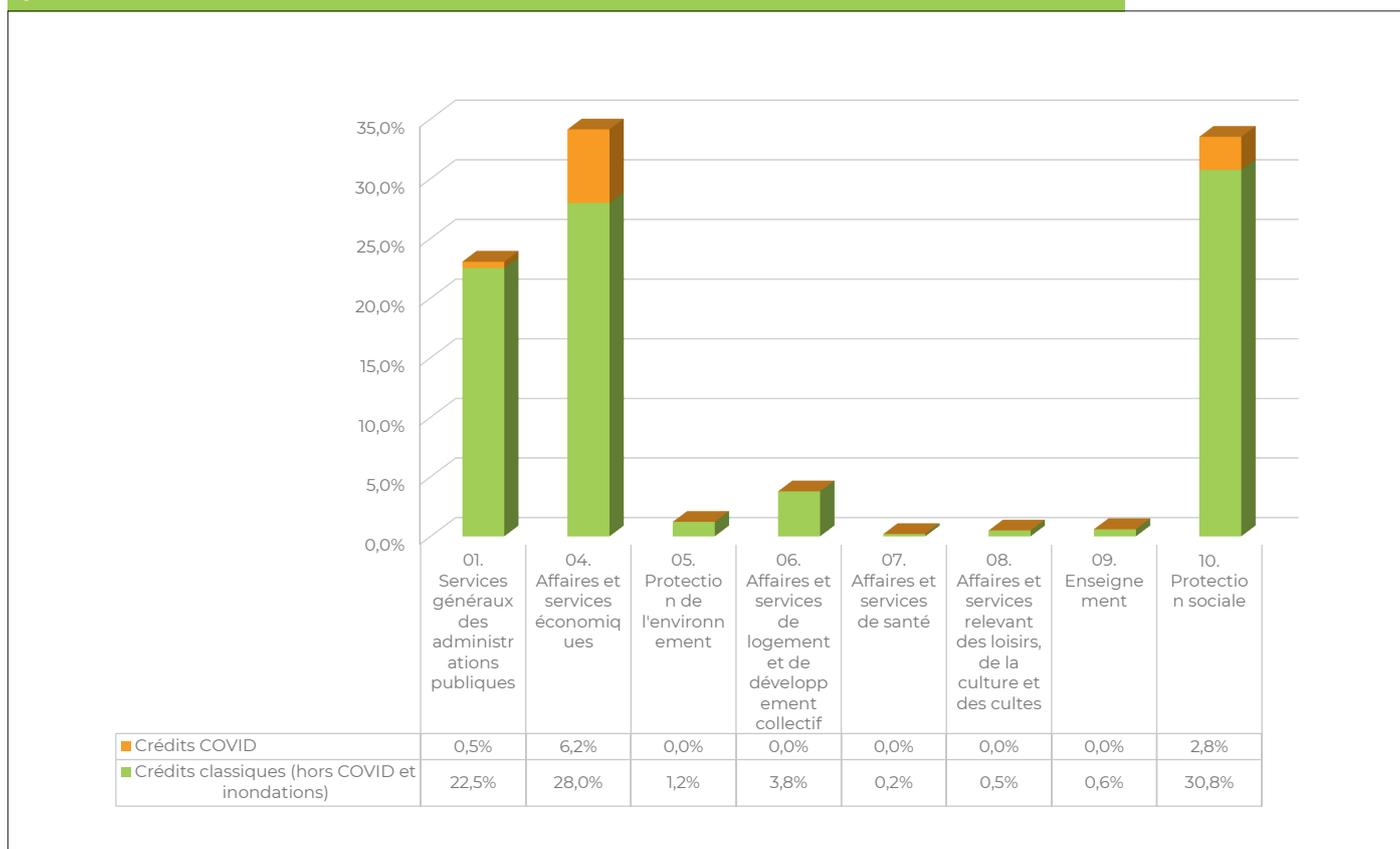
3.3. ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021

La Région wallonne a connu en 2021, en plus de la crise de la Covid-19, des inondations importantes en juillet. Ces deux crises ont impacté les dépenses de la Région wallonne dont le total des exécutions de dépenses s'élève à 17 062 millions d'euros. À noter également qu'en plus des dépenses liées à la

Covid-19 et aux inondations, les dépenses dédiées à la relance, notamment au travers du Plan de relance de la Wallonie (PRW), ont été bien plus importantes qu'en 2020 (plus de 500 millions d'euros de plus) et ce bien qu'une partie des crédits dédiés aient été réorientés vers des dépenses permettant de faire face aux conséquences des inondations.

Le graphique ci-dessous reprend l'impact de la Covid-19 sur les dépenses wallonnes au terme de l'année 2021. Celles-ci représentent un montant total de 1613 millions d'euros. À noter cependant que ce montant doit être « corrigé » pour tenir compte d'informations plus fines reçues de la part de l'ensemble des secteurs formant la Région wallonne, tels que considérés par l'ICN. Le montant « corrigé » s'élève à 1 142 millions d'euros pour lequel les explications sont reprises ci-après.

Graphique 3 : Répartition de l'exécution des dépenses wallonnes en 2021 : crédits classiques (hors Covid-19 et inondations) et crédits dédiés aux dépenses Covid-19



Source : Base documentaire générale et calculs propres

¹⁰ SRIW : Société régionale d'investissement de Wallonie.

¹¹ Les exécutions 2020 relatives au préfinancement sont réellement de 35,4 millions d'euros bien que le montant repris dans les exécutions totales de la RW ne soit que de 20 millions d'euros. Ces deux Unités d'administration publique (UAP) ont donc préfinancé 15,4 millions d'euros de plus, notamment pour des masques.

Comme pour 2020, ce sont les catégories 4 et 10 qui sont le plus impactées par les dépenses en lien avec la crise de la Covid-19.

Dans la catégorie 4 – Affaires et services économiques, on retrouve à nouveau le financement du dispositif d'indemnisation aux indépendants, aux entreprises et aux ASBL pour un montant de 425 millions d'euros¹².

Les montants dédiés à l'OTW sont, pour 2021, de 51,3 millions d'euros et ceux dédiés aux programmes RTE-T¹³ de 21,5 millions d'euros. La SOFICO dépense quant à elle 7,9 millions d'euros en lien avec la Covid-19.

En matière d'emploi, en plus de la subvention pour le fonctionnement du FOREM¹⁴, la mesure SESAM (octroyant une aide forfaitaire dégressive pour l'embauche de demandeurs d'emploi inscrits au FOREM), les cellules de reconversion collective et la gestion du Plan de Résorption du Chômage enregistrent des dépenses liées à la Covid-19 de 37,5 millions d'euros.

En ce qui concerne les interventions pour les clients protégés conjoncturels, 10 millions d'euros sont à mettre en lien avec la crise de la Covid-19 en 2021.

Les montants transitant par l'AViQ (catégorie 10) et directement dédiés aux conséquences de la Covid-19 s'élèvent à 459,3 millions d'euros en 2021, soit plus de 150 millions d'euros de plus qu'en 2020.

En ce qui concerne les dépenses de la catégorie 1 – Services généraux des administrations publiques, les dépenses exceptionnelles vers les CPAS atteignent un montant de 20 millions d'euros en 2021. Les compensations aux provinces et aux communes dans le cadre de l'allègement de la fiscalité¹⁵ sont quant à elles de 23,4 millions d'euros.

3.4. ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022¹⁶

Lors de la confection du budget initial 2022, le montant de dépenses prévu pour faire face à la crise de la Covid-19 a été évalué à 352,6 millions d'euros, soit 1,8 % du budget total des dépenses s'élevant à 19 643 millions d'euros.

Au 30 juin, les exécutions relatives aux dépenses de la Covid-19 étaient de 168,9 millions d'euros pour des exécutions totales de 8 532 millions d'euros. Les dépenses les plus importantes sont liées au dispositif d'indemnisation des indépendants, des entreprises et des ASBL pour un montant de 66,2 millions d'euros, aux montants octroyés par l'intermédiaire de l'AViQ pour 68,5 millions d'euros et aux montants liquidés à l'OTW en lien avec ses charges d'exploitation pour un montant de 23,4 millions d'euros au 30 juin.

Lors de l'ajustement budgétaire, les dépenses totales ont été réestimées à 20 265 millions d'euros dont 447,4 millions destinés aux dépenses de la Covid-19, soit 2,2 % de dépenses totales.

¹² Le montant de 425 millions d'euros est celui réellement versé aux indépendants, entreprises et ASBL via SODEXO. Le montant d'exécution de cette allocation de base au terme de l'année 2021 est cependant de 897,4 millions d'euros tel que repris dans les exécutions totales de la Région. La différence pour 2021 est donc de 472,4 millions d'euros déjà liquidés sur le compte de transit SODEXO.

¹³ RTE-T : Réseau TransEuropéen de Transport.

¹⁴ FOREM : Office wallon de la FORMation professionnelle et de l'EMploi.

¹⁵ Cette compensation vise à financer l'allègement de la fiscalité locale en vue de réduire l'impact de la crise de la Covid-19 sur les secteurs des cafetiers, des restaurants et des hôtels, des maraîchers/ambulants et des forains ainsi qu'à compenser les communes et provinces réduisant à zéro leurs taxes sur les spectacles, les divertissements et bals publics ainsi que la taxe sur les parkings spécifiques liés à ces activités.

¹⁶ Contrairement aux années 2020 et 2021 où les exécutions et donc les comptes étaient analysés, l'année 2022 repose sur les prévisions budgétaires ainsi que sur les exécutions partielles au 30 juin 2022.

CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DES INONDATIONS DE JUILLET 2021 EN RÉGION WALLONNE

4.1. CADRE EUROPÉEN

En juillet 2021, la Belgique et d'autres pays de l'Union européenne étaient touchés par des inondations.

Dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, et pour ce qui concerne la comptabilisation de ces dépenses dans le calcul du solde structurel de la RW et de la Belgique, la Commission européenne précise que le coût à court terme des mesures d'urgence prises par un gouvernement en réponse à une catastrophe naturelle majeure peut être considéré comme une mesure *one-off* et donc être exclu du calcul du solde structurel. Cela n'impactera donc pas le solde de la Région et de la Belgique lors de son évaluation par la Commission européenne, d'autant plus que la clause dérogatoire générale est toujours d'application.

En ce qui concerne la comptabilisation des dépenses relatives aux préfinancements réalisés par les assureurs, celles-ci font l'objet d'une correction SEC en 2021¹⁷ pour le montant global des préfinancements par les assureurs, soit environ 1365 millions d'euros en Région wallonne. Ce montant fera encore l'objet d'une correction lorsque celui-ci sera définitivement connu. À noter

toutefois que, conformément au protocole d'accord entre la Région et les assureurs, la Région wallonne ne sera amenée à rembourser (via des amortissements) ce montant qu'à partir de 2025 et à un taux d'intérêt fixé à 0 %.

La dette Maastricht¹⁸ de la Région (dette brute consolidée en valeur nominale) a quant à elle été impactée dès 2021 à hauteur de 415 millions d'euros et le sera à nouveau en 2022 pour le solde (soit un montant actuellement estimé à 950 millions d'euros mais contesté par la RW à ce stade puisque les discussions sont toujours en cours avec Assuralia¹⁹).

4.2. ANNÉE BUDGÉTAIRE 2021

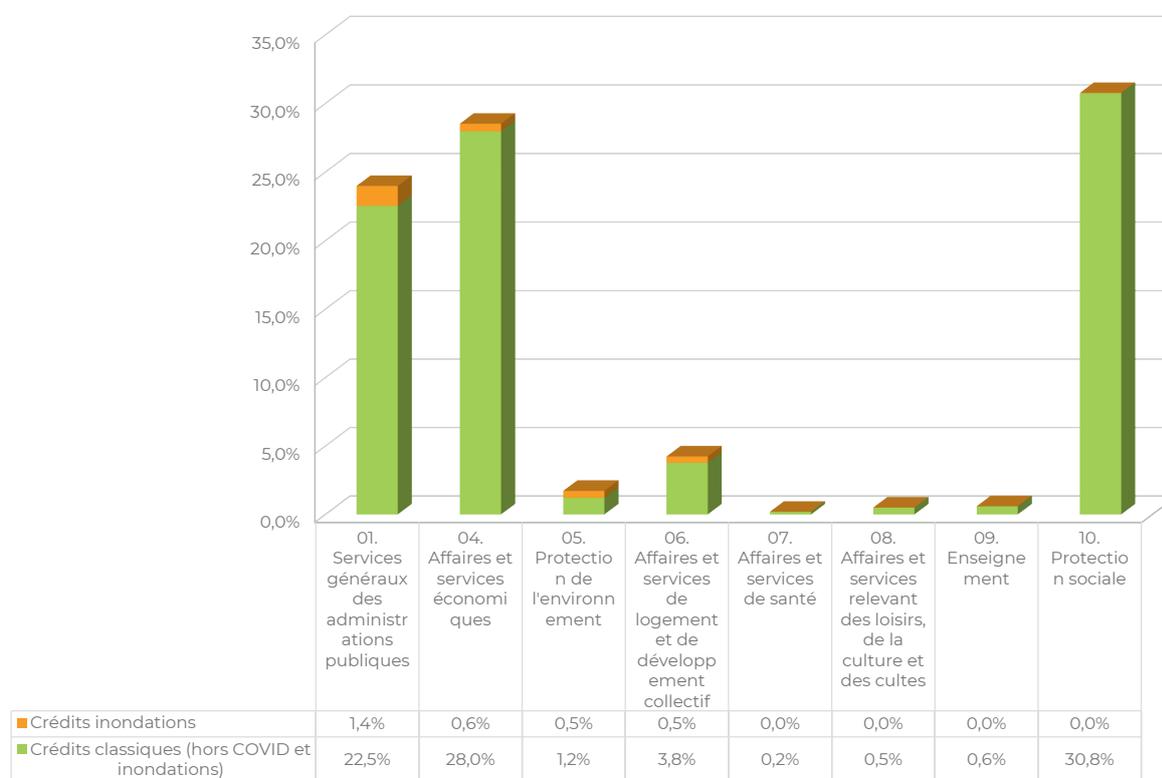
L'ensemble des exécutions des dépenses de la Région au terme de l'année 2021 s'élève à 17062 millions d'euros comme déjà mentionné supra. La part des dépenses dédiées aux inondations est quant à elle de 507,2 millions d'euros. À noter cependant que ce montant doit être « corrigé » pour tenir compte d'informations plus fines reçues de la part de l'ensemble des secteurs formant la Région wallonne, tels que considérés par l'ICN. Le montant « corrigé » s'élève à 261,2 millions d'euros pour lequel les explications sont reprises ci-après.

¹⁷ En effet, les autres transferts en capital doivent être enregistrés lorsque le paiement doit être effectué. Selon Eurostat, ce paiement doit intervenir :
 • soit lorsque le Gouvernement wallon s'engage à indemniser les sinistrés au travers des compagnies d'assurance (au troisième trimestre de 2021),
 • soit quand les indemnités d'assurance doivent être enregistrées, c'est-à-dire quand la calamité s'est produite (au troisième trimestre de 2021).
 Dans le cas présent, les deux options possibles arrivent à la même conclusion : les indemnités doivent être enregistrées en 2021.

¹⁸ La dette au sens de Maastricht est définie par l'article 126 du traité de Maastricht. Celui-ci est complété par le règlement 479/2009 et le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé à la version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

¹⁹ Union professionnelle des entreprises d'assurance.

Graphique 4 : Répartition de l'exécution des dépenses wallonnes en 2021 : crédits classiques (hors Covid-19 et inondations) et crédits dédiés aux dépenses Inondations



Source : Base documentaire générale et calculs propres

Les principales catégories exécutant des crédits dédiés aux inondations sont les catégories 1, 4, 5 et 6.

Dans la catégorie 1 – Services généraux des administrations publiques, se trouvent les crédits liquidés au Fonds des calamités naturelles pour un montant de 200 millions d'euros²⁰ et ce afin de pouvoir faire face aux besoins d'intervention en cas de nécessité. Des subventions exceptionnelles ont également été accordées aux communes et aux CPAS en vue de financer un support logistique (moyens matériels et humains) pour le nettoyage et le déblaiement ou d'autres actions nécessaires en fonction des réalités du terrain pour un montant de 37,5 millions d'euros.

Dans la catégorie 4 – Affaires et services économiques, une mission déléguée à la SOGEPA²¹ d'un montant de 30 millions d'euros vise à octroyer aux grandes entreprises en restructuration des prêts à taux 0 %, des garanties ou encore une intervention en capital suite aux inondations.

Dans le cadre du Plan de relance de la Wallonie, dont l'axe 6 est dédié au soutien à la reconstruction et à la résilience des territoires sinistrés, la SOFICO reçoit 24,8 millions d'euros destinés à la reconstruction des infrastructures régionales « voiries, tunnels, voies hydrauliques, bassins d'orage » et les autorités communales, un montant de 21,2 millions d'euros pour la mise en œuvre et le renforcement de projets de

²⁰ À la clôture définitive des comptes 2021, il appert que le Fonds des calamités naturelles n'a rien dépensé des montants perçus puisque son résultat et de +205,2 millions d'euros.

²¹ SOGEPA : Société wallonne de Gestion et de Participations.

prévention, de protection, de préparation et d'analyse post-crise face aux risques d'inondation.

Au sein de la catégorie 5 – Protection de l'environnement, on notera notamment les 72 millions d'euros²² à destination de la SPAQUE²³ affectés au traitement des sols pollués par les hydrocarbures et à la gestion des déchets.

Enfin, en ce qui concerne la catégorie 6 – Affaires et services de logement et de développement collectif, on y retrouve logiquement l'aide exceptionnelle au relogement des personnes sinistrées suite aux inondations via les communes pour un montant de 51,2 millions d'euros, ainsi que les aides et subventions octroyées aux sociétés de logement de service public et à la Société wallonne du logement pour un montant de 24,6 millions d'euros toujours pour l'aide au relogement des sinistrés.

4.3. ANNÉE BUDGÉTAIRE 2022²⁴

En ce qui concerne l'année 2022, sur un total de dépenses annoncé lors du budget initial de 19 643 millions d'euros, la part des dépenses dédiée aux conséquences des inondations est de 761,4 millions d'euros, soit 3,9 %.

Les données arrêtées au 30 juin font état d'exécutions à hauteur de 8 532 millions d'euros, dont 268,6 millions d'euros liés aux inondations. Le montant le plus important, soit 226,7 millions d'euros, a été liquidé vers le Fonds des calamités naturelles.

Au budget ajusté 2022, les dépenses ont été réévaluées à hauteur de 622,1 millions d'euros les portant ainsi à 20 265 millions d'euros, dont 807,8 millions sont dédiés aux dépenses faisant suite aux inondations de juillet 2021, soit 4 % des dépenses totales.

²² Le montant liquidé à partir des comptes de la Région vers la SPAQUE est bien de 72 millions d'euros. Cependant, la SPAQUE n'a dépensé en 2021 qu'un montant de 26 millions d'euros, soit une différence de 46 millions d'euros toujours sur les comptes de la SPAQUE.

²³ SPAQUE : Société Publique d'Aide A la QUALité De l'Environnement.

²⁴ Contrairement aux années 2020 et 2021 où les exécutions et donc les comptes étaient analysés, l'année 2022 repose sur les prévisions budgétaires ainsi que sur les exécutions partielles au 30 juin 2022.

5 CONCLUSION

Depuis mars 2020, la Région wallonne n'a pas été épargnée par les crises, que ce soit la Covid-19, les inondations de juillet 2021 ou les conséquences de la guerre en Ukraine. Leurs impacts sur les finances de la Région sont loin d'être négligeables.

En effet, alors que les exécutions de dépenses de la Wallonie s'élevaient encore en 2019 à 13 600 millions d'euros, celles-ci ont bondi en 2020 et 2021 passant tout d'abord à 15 323 millions d'euros pour atteindre ensuite 17 062 millions d'euros. En 2022, les prévisions budgétaires de l'ajustement culminent à 20 265 millions d'euros. Sur l'ensemble de la période analysée, les dépenses ont donc augmenté de 6 666 millions d'euros. Cette hausse doit cependant être remise en perspective à la lumière de l'évolution des recettes de la Région. Celles-ci, hors produits d'emprunts, étaient de 12 801 millions d'euros en 2019. Après une baisse en 2020 suite à l'évolution défavorable des paramètres macroéconomiques engendrée par la crise de la Covid-19 (12 278 millions d'euros), elles ont augmenté à nouveau en 2021 atteignant ainsi 13 410 millions d'euros. En 2022, elles sont estimées, lors de l'ajustement budgétaire, à 15 313 millions d'euros. L'augmentation globale des recettes est donc de 2 511 millions d'euros sur la période.

L'évolution des dépenses trouve une part importante de son explication dans les dépenses qui ont été consenties afin de faire face aux conséquences de la crise de la Covid-19 et des inondations de juillet 2021. Les moyens dédiés à la relance de la Wallonie ne sont cependant pas à négliger dans la compréhension de l'évolution globale des dépenses wallonnes.

Entre 2019 et 2020, les dépenses ont ainsi augmenté de 1 724 millions d'euros, alors que les dépenses en lien avec la Covid-19 étaient de 1 554 millions d'euros. Entre 2020 et 2021, les exécutions ont à nouveau aug-

menté de 1 738 millions d'euros, alors que les dépenses de la crise de la Covid-19 étaient en légère hausse par rapport à 2020 (+59,1 millions d'euros) et atteignaient 1 613 millions d'euros. En effet, de nouvelles dépenses destinées à faire face aux conséquences des inondations sont apparues à hauteur de 507,2 millions d'euros. De plus, en 2021, le Gouvernement wallon a décidé d'amplifier ses dépenses de relance de 532 millions d'euros. Au budget ajusté 2022, il est attendu que les dépenses en lien avec la crise de la Covid-19 soient en diminution marquée par rapport à 2020 et 2021 et ne s'élèvent plus qu'à 447,4 millions d'euros, alors que les dépenses relatives aux inondations sont revues à la hausse par rapport aux exécutions 2021, soit des dépenses évaluées à 807,8 millions d'euros. Comme en 2021, le Gouvernement wallon prévoit une forte augmentation de ses dépenses visant à assurer la relance de la Wallonie, soit un montant de 1 626 millions d'euros budgété lors de l'ajustement, contre un montant exécuté en 2021 de 846 millions d'euros.

Bien que déjà comptabilisé dans les corrections SEC 2021 et intégré en partie sur 2021 et sur 2022 dans la dette Maastricht de la Région, il est important de garder à l'esprit que le remboursement des préfinancements des assureurs devra être assumé par la Région dès 2025, et ce pour un montant total provisoirement fixé à 1 365 millions d'euros.

La Région a donc pu faire face aux différentes crises mais au prix d'une augmentation importante de ses dépenses. La prudence devrait donc rester de mise afin de pouvoir absorber les futurs coûts liés à la crise de l'énergie dont les effets se feront sentir dès 2022 et en 2023. La Région wallonne en particulier, et la Belgique de manière générale, devront pouvoir justifier que les dépenses consenties en temps de crise sont bien temporaires et que dès lors,

lorsque la Commission européenne suspendra la clause dérogatoire générale, son solde structurel restera dans la trajectoire descendante déterminée pour atteindre son objectif de moyen terme.

LE PLAN DE RELANCE DE LA WALLONIE

Philippe BOVEROUX¹
Luc SIMAR²

¹ CESE Wallonie, Economiste – philippe.boveroux@cesewallonie.be

² CESE Wallonie, Secrétaire général – luc.simar@cesewallonie.be

RÉSUMÉ

Cet article est consacré au Plan de relance de la Wallonie. Il aborde, dans un premier temps, quelques éléments de contexte, tant conjoncturels que structurels, en regard des objectifs que le Gouvernement wallon s'est fixés dans sa Déclaration de politique régionale 2019-2024. Ensuite, les différentes étapes de l'élaboration du Plan sont rappelées. Celui-ci a été construit sur la base de mesures issues de trois programmes d'actions différents : le Plan wallon de transition, *Get Up Wallonia!* et la Facilité pour la Reprise et la Résilience initiée par l'Union européenne. La gouvernance est également précisée, notamment en lien avec les Programmes d'actions prioritaires, ainsi que les principales sources de financement du Plan de relance.

Mots-clés : financement, gouvernance, plan, relance, Wallonie

ABSTRACT

Recovery Plan of Wallonia

This article is dedicated to the Walloon Recovery Plan. Firstly, it addresses several contextual economic and structural elements and the targets that the Walloon Government set out in its Regional Policy Statement 2019-2024. Then, the different steps of the development of the final Plan are recalled. It was based on 3 different action programs : the Walloon Transition Plan, *Get Up Wallonia!* and the Recovery and Resilience Facility initiated by the European Union. Attention is also given to the governance of the plan, particularly with regard to the Priority Action Programs, as well as to the main sources of funding of the Recovery Plan.

Keywords : funding, governance, plan, recovery, Wallonia

1 INTRODUCTION

Cet article³, consacré au Plan de relance de la Wallonie, aborde, dans un premier temps, quelques éléments de contexte, tant conjoncturels que structurels, en regard des objectifs que le Gouvernement s'est fixés dans sa Déclaration de politique régionale

2019-2024 (DPR). Ensuite, les différentes étapes en lien avec la genèse du Plan sont rappelées. La gouvernance est également précisée ainsi que les principales sources de financement du Plan de relance⁴.

³ Voir l'introduction du numéro pour une définition des principaux concepts budgétaires mobilisés dans cet article.

⁴ L'article se base sur les informations disponibles en septembre 2022. Les conséquences précises des décisions budgétaires prises ultérieurement par le Gouvernement sur la mise en œuvre du Plan de relance ne peuvent être présentées.

2

LE CONTEXTE DU PLAN DE RELANCE DE LA WALLONIE

Le Plan de relance de la Wallonie vise à rencontrer plusieurs objectifs. Le premier, à plus court terme, est de redéployer l'activité économique stoppée durant plusieurs semaines puis perturbée par la crise sanitaire. Comme d'autres plans antérieurs, celui-ci a aussi pour objectif de renforcer la croissance de l'économie régionale à moyen et long termes, compte tenu du faible niveau du PIB depuis de nombreuses années. En outre, la DPR fixe des objectifs en termes d'augmentation du taux d'em-

ploi, de réduction du taux de risque de pauvreté et de réduction des émissions de CO₂.

2.1. L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

Depuis 2010, l'activité économique en Wallonie a évolué globalement au même rythme que l'activité de l'ensemble de la Belgique, comme l'indique le graphique 1, moins rapidement que la Flandre mais de manière un peu plus importante qu'à Bruxelles.

Graphique 1 : Évolution du PIB en volume (2010=100)

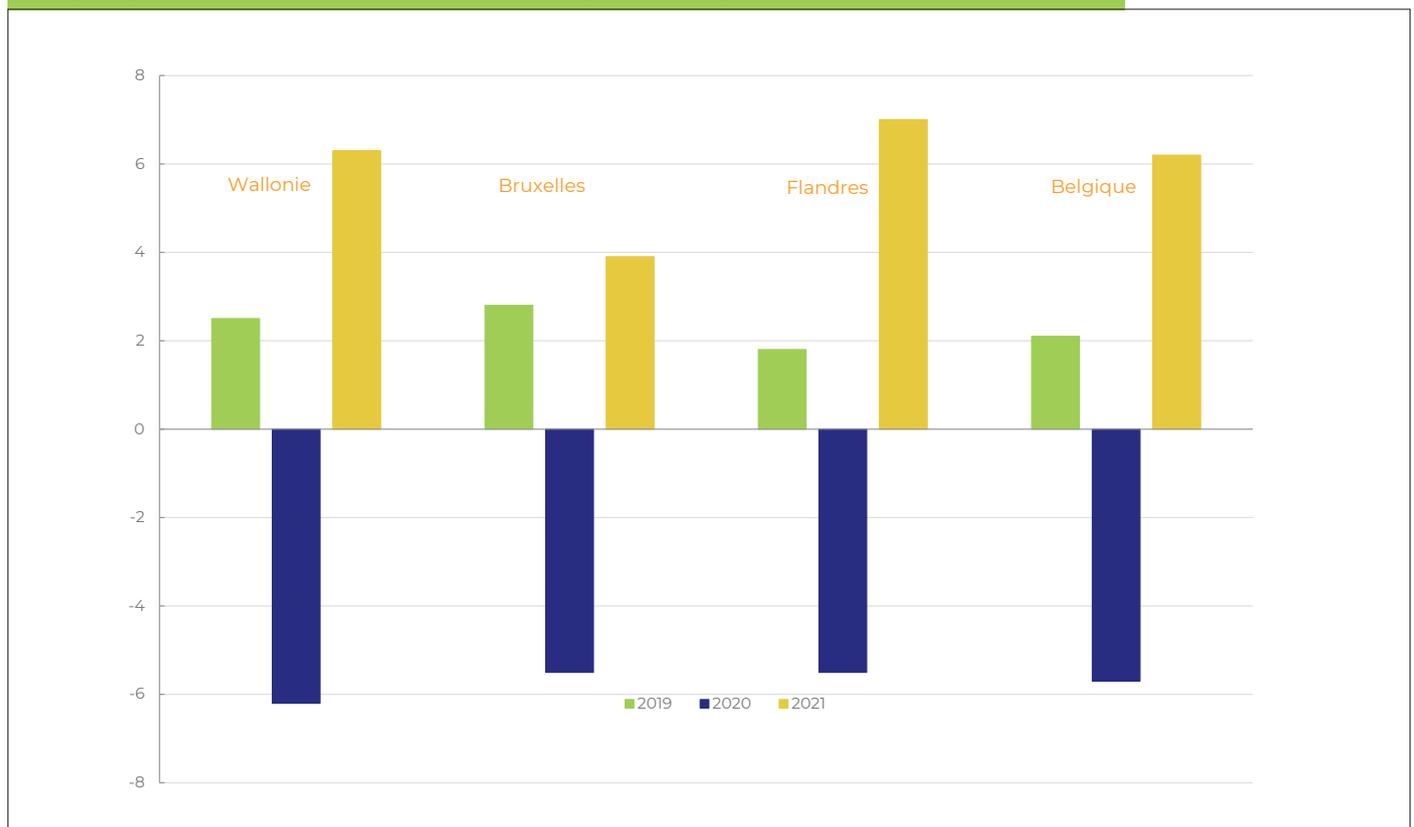


Source : Calculs BFP, IBSA, IWEPS, Statistiek Vlaanderen sur la base des comptes régionaux en SEC 2010 (ICN)

La crise sanitaire a causé une réduction du PIB dans tous les pays européens. En Belgique, la Wallonie a enregistré en 2020 une récession plus marquée (-6,2 %) que dans les autres Régions (cf. graphique 2). La reprise a été particulièrement vigoureuse en 2021, notamment en Flandre (+7,0 %) et

en Wallonie (+6,3%), un peu moins à Bruxelles (+3,9%). Pour l'ensemble de la Belgique, fin 2021, le PIB avait atteint le niveau de 2019. Le recul de l'activité de 2020 a été rapidement résorbé, contrairement à ce qui s'était passé lors de la crise financière de 2008-2009.

Graphique 2 : Taux de croissance du PIB (2019-2021)

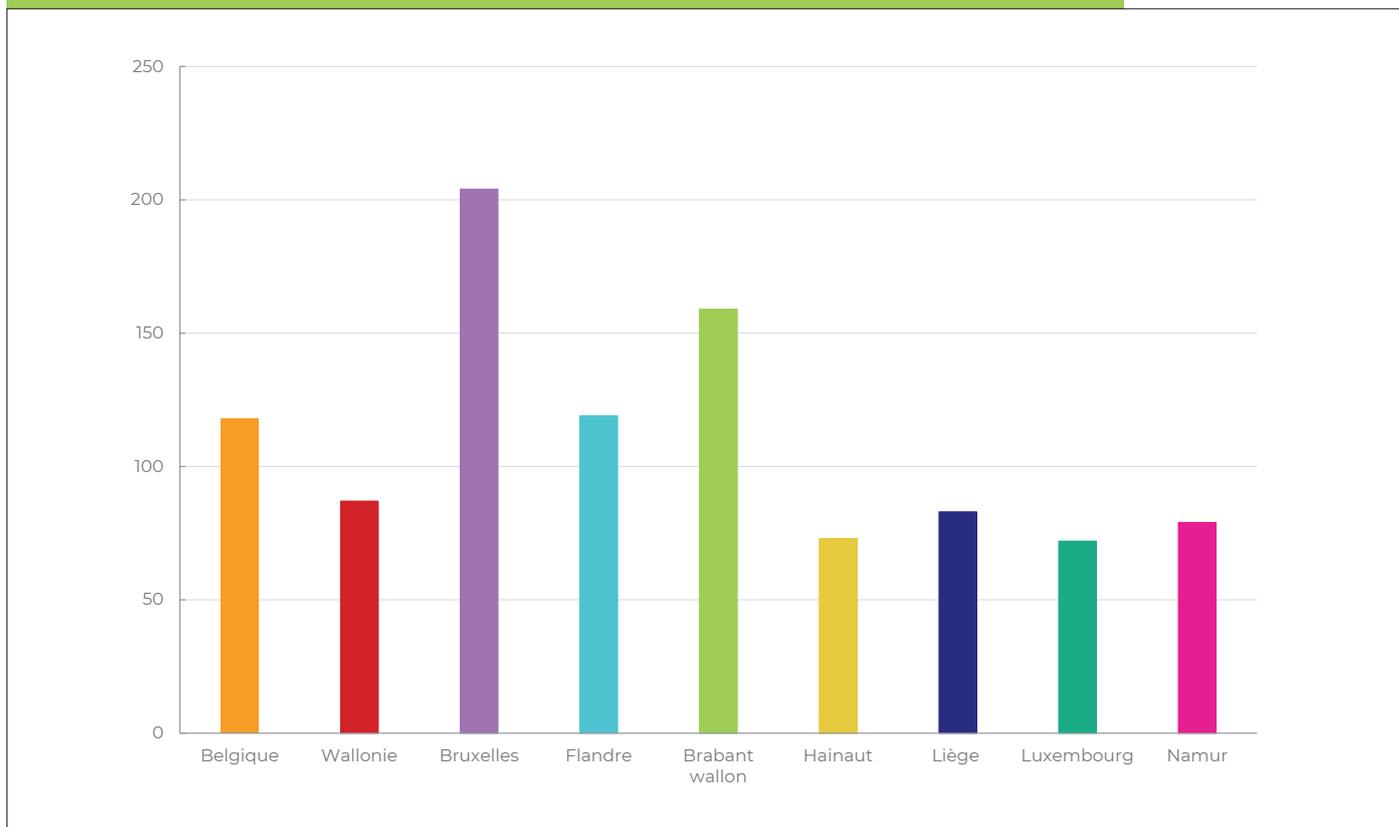


Source : Calculs BFP, IBSA, IWEPS, Statistiek Vlaanderen sur la base des comptes régionaux en SEC 2010 (ICN)

Si l'évolution globale de l'activité économique en Wallonie ne marque pas de faiblesse particulière, le niveau d'activité sur le territoire reste faible et ne progresse pas par rapport à la moyenne européenne ou belge. En 2019, le PIB de la Wallonie représentait 23,1 % du PIB belge pour une part de la population proche de 32 %. Exprimé en termes de PIB par habitant, le PIB wallon est inférieur à la moyenne européenne (en prenant cette moyenne européenne comme

indice 100, le PIB wallon vaut 87) et stable par rapport à cette moyenne depuis 2010, nettement inférieur à celui des autres Régions belges comme l'indique le graphique 3. Seul le Brabant wallon affiche un PIB par habitant supérieur à la moyenne européenne et qui augmente plus vite que celle-ci. Les autres provinces wallonnes ont un PIB par habitant inférieur à la moyenne européenne et connaissent une croissance plus faible.

Graphique 3 : PIB par habitant en 2019 (UE = 100, en parité de pouvoir d'achat)



Source : Eurostat

2.2. L'EMPLOI

Comme pour l'activité économique, l'évolution de l'emploi intérieur en Wallonie est proche de la moyenne nationale, avec une augmentation d'environ 10 % entre 2010 et 2021 (cf. graphique 4). Grâce aux diverses mesures prises par les pouvoirs publics, dont l'élargissement du chômage temporaire et du droit passerelle, la forte récession de 2020 ne s'est pas traduite par une réduction de l'emploi, en nombre de personnes. L'emploi s'est quasi stabilisé avant de poursuivre son augmentation en 2021. L'évolution de l'emploi intérieur est moins dynamique à Bruxelles que dans les autres

Régions. Pour la Wallonie, après une augmentation nette de l'emploi de 15 000 unités en 2019, une réduction de 3 400 unités s'est produite en 2020, suivie par une augmentation de 25 700 emplois en 2021.

Sous l'impulsion de l'Union européenne, les différents États et Régions se sont fixé des objectifs en termes de taux d'emploi, c'est-à-dire du nombre de personnes résidentes qui ont un emploi pour une tranche d'âge donnée. L'objectif est d'atteindre en 2030 un taux d'emploi de 80 % pour la population âgée de 20 à 64 ans. La Belgique et la Flandre ont repris cet objectif à leur compte. La DPR wallonne fixe comme objectif une augmentation de 5 points de pourcentage du taux d'emploi durant la législature.

Graphique 4 : Évolution de l'emploi intérieur (en personnes ; 2010 = 100)



Source : Calculs BFP, IBSA, IWEPS, Statistiek Vlaanderen sur la base des comptes régionaux en SEC 2010 (ICN)

Graphique 5 : Évolution du taux d'emploi (en % des 20-64 ans)



Source : Statbel

Le taux d'emploi a augmenté en Wallonie passant de 62,2 % en 2010 à 65,2 % en 2021. L'écart important avec la Flandre est lui resté stable (10 points de pourcentage), le taux d'emploi progressant au même rythme dans les deux Régions, comme l'illustre le graphique 5. C'est à Bruxelles que le taux d'emploi est le plus faible.

2.3. LE TAUX DE RISQUE DE PAUVRETÉ

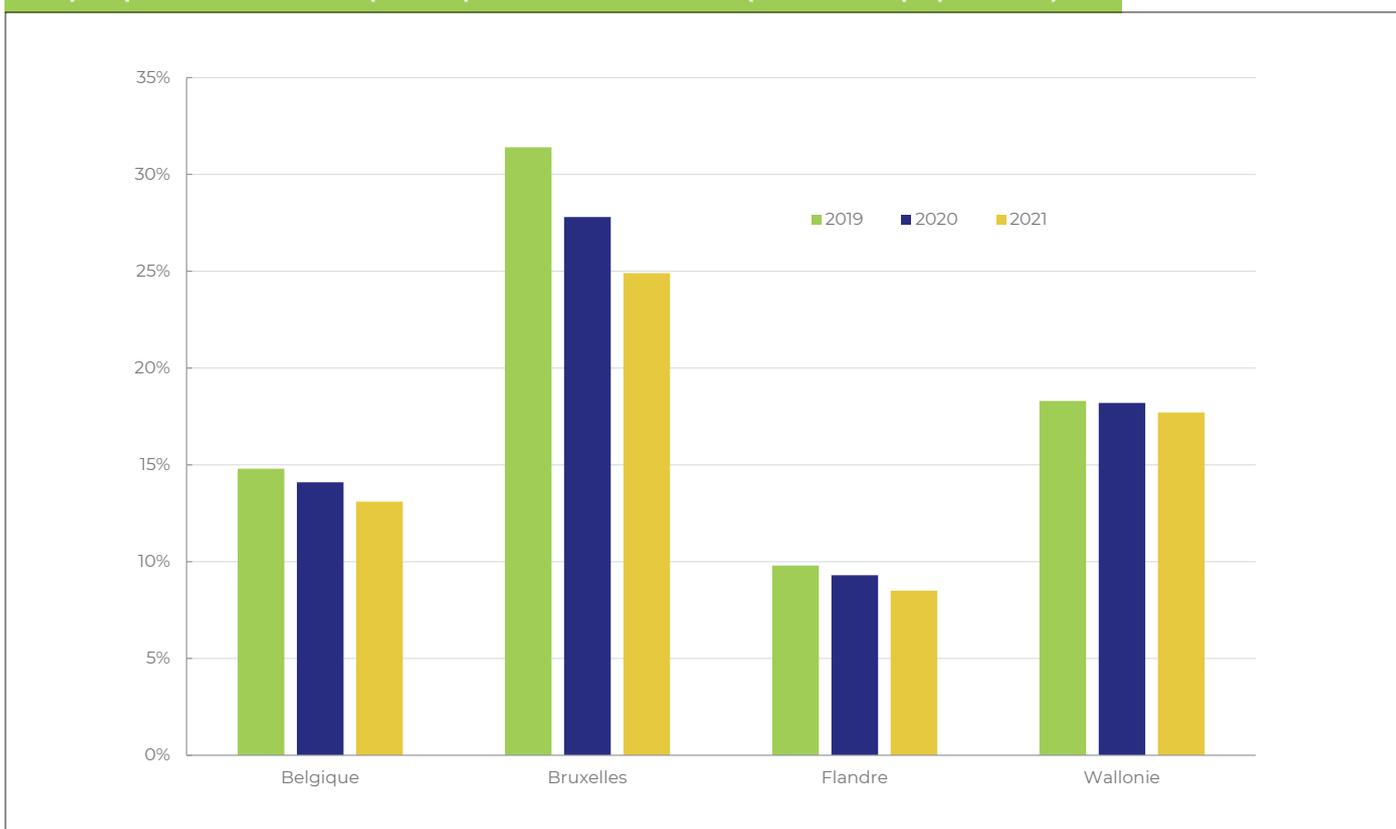
Le taux de risque de pauvreté est plus élevé en Wallonie qu'en moyenne en Belgique et il est nettement plus important à Bruxelles. La crise sanitaire ne semble pas avoir aggravé la situation, probablement grâce

aux mesures de soutien qui ont été prises. Le revenu médian, qui sert de référence pour estimer le seuil de risque de pauvreté, n'a pas augmenté entre 2020 et 2021, ce qui contribue à stabiliser l'indicateur de la pauvreté monétaire.

2.4. LES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

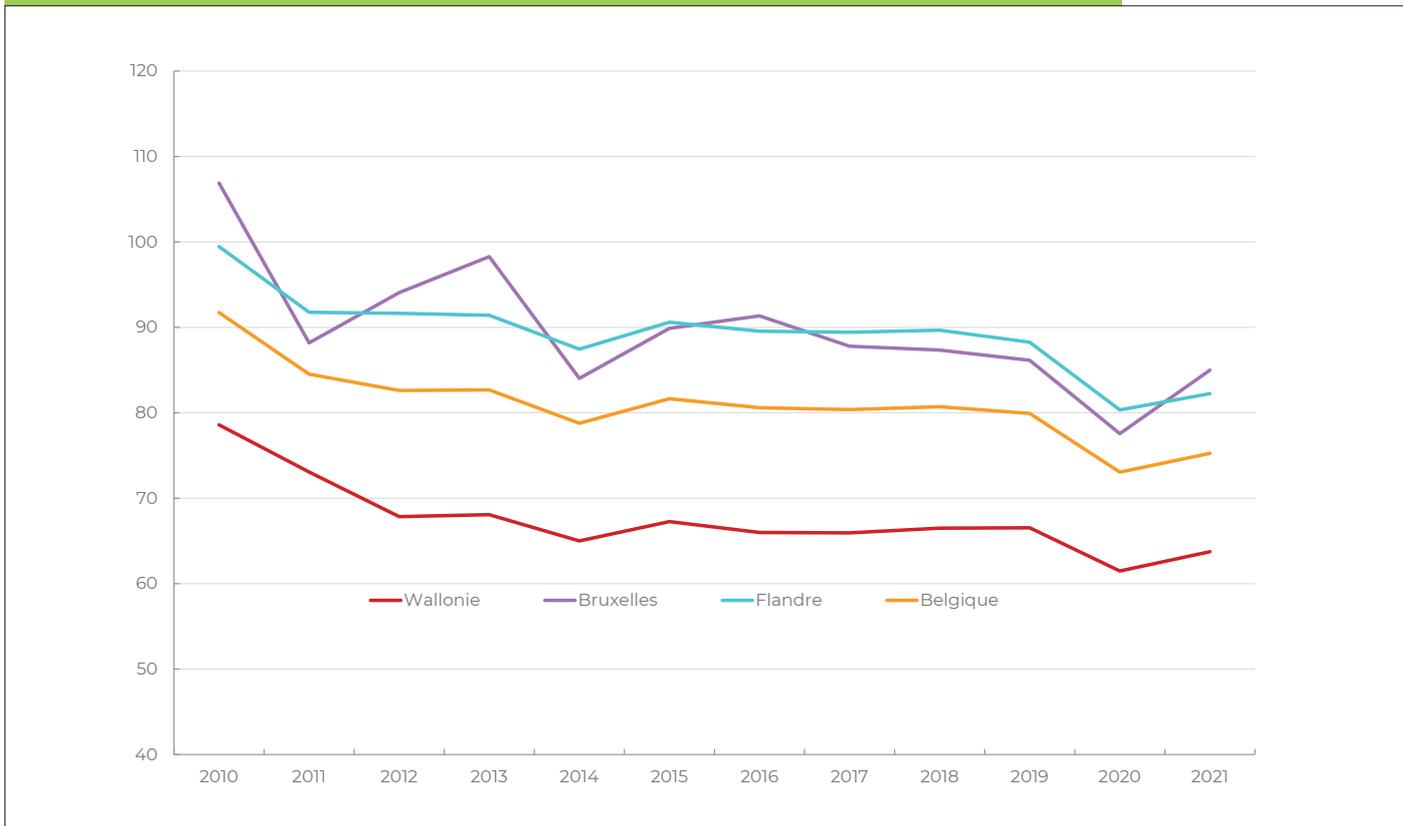
C'est en Wallonie que la réduction des émissions de gaz à effet de serre est la plus importante (-33,5 % en 2019) depuis 1990, comme l'indique le graphique 7. Cependant, le rythme de la réduction s'atténue alors que l'objectif global européen est d'atteindre une réduction de -55 % à l'horizon 2030.

Graphique 6 : Taux de risque de pauvreté monétaire (en % de la population)



Source : Statbel

Graphique 7 : Évolution des émissions de gaz à effet de serre (1990 = 100)



Sources : AWAC, Bruxelles environnement, VMM, CELINE

3

LA GENÈSE DU PLAN DE RELANCE DE LA WALLONIE

Le Plan de relance de la Wallonie (PRW) a été construit sur la base de mesures issues de trois programmes d'actions différents : le Plan wallon de transition (PWT), *Get Up Wallonia!* et la Facilité pour la Reprise et la Résilience (FRR) initiée par l'Union européenne.

Le triple défi économique, social et environnemental que s'est fixé le Gouvernement wallon, dans le cadre de la DPR, a été matérialisé dans un outil devant permettre d'atteindre les objectifs ambitieux de développement durable de la Wallonie, à savoir le Plan wallon de transition.

À partir de mars 2020, la crise sanitaire, provoquée par l'épidémie de coronavirus, fait entrer durablement les économies de la planète dans une récession économique d'une ampleur encore jamais connue en temps de paix. Les Gouvernements fédéral et des entités fédérées mettent immédiatement tout en œuvre pour parer au plus urgent, soutenir les populations fragilisées et les entreprises, dont certaines se retrouvent rapidement au bord du gouffre, suite aux mesures de confinement et au ralentissement brutal, voire à l'arrêt forcé, de leurs activités. Dès le mois d'avril, le Gouvernement wallon a présenté le texte fondateur de son initiative *Get Up Wallonia!* destinée à répondre aux urgences liées à la Covid-19 et surtout à préparer l'avenir de la Wallonie et de ses citoyens. La gestion de l'urgence sanitaire, la réduction maximale des impacts économiques et sociaux de la crise, la relance de l'activité socioéconomique afin de produire un cercle vertueux de progrès, ainsi que le renforcement de la résilience de notre société et sa capacité à relever de nouveaux défis, en constituent les quatre missions. Il s'agit en réalité de transformer la crise sanitaire en une opportunité pour la Wallonie, en créant une dynamique intense et cohérente pour dessiner

l'avenir de la Wallonie et des citoyens qui y vivent. Dans un premier temps, de nombreux travaux dans trois *task forces* (« Économie et territoire », « Emploi, social et santé » et « Environnement et climat ») composées d'experts de terrain, d'acteurs institutionnels et des partenaires sociaux, organisées entre fin septembre et fin décembre 2020, ont débouché sur 300 propositions. En automne 2020, une consultation citoyenne a également permis à tout un chacun d'exprimer son avis et ses propositions. En bout de parcours, à la mi-avril 2021, le Conseil Stratégique⁵ a remis au Gouvernement, en toute indépendance, un rapport décliné en pas moins de 51 actions et 18 mesures. Sur la base de tous ces éléments, le Gouvernement wallon a ensuite opéré ses choix stratégiques et les a opérationnalisés dans différentes fiches projets.

En juillet 2020, les dirigeants européens se sont entendus sur un plan de relance doté d'une enveloppe inédite de 750 milliards d'euros. La Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), instrument budgétaire temporaire, est l'élément central du Plan de relance européen *Next Generation EU* (la FRR représente 90 % de l'enveloppe totale du plan). Elle vise à soutenir à grande échelle les réformes et les investissements réalisés par les États membres, en vue d'atténuer les conséquences économiques et sociales de la pandémie de coronavirus et de rendre les économies de l'UE plus durables, plus résilientes et mieux préparées aux défis posés par les transitions écologique et numérique. Pour bénéficier de ce soutien (54 % de l'enveloppe FRR est accessible sous la forme de prêts, le solde sous la forme de subventions), chaque État membre a dû élaborer un Plan national pour la reprise et la résilience (PNRR) qui détaille la liste des programmes de réformes et d'investissements jusqu'en 2026, comprenant des valeurs cibles et

⁵ Il a été composé de 9 experts académiques de haut niveau disposant d'une compétence reconnue et d'une vision globale du développement de la Wallonie. Son rôle a été de conseiller le Gouvernement de façon transversale tout au long de l'initiative *Get Up Wallonia!*.

des valeurs intermédiaires, ainsi qu'une estimation des coûts. Les délais de mise en œuvre des projets wallons FRR doivent être parfaitement monitorés et respectés, dans la mesure où les subventions européennes y afférentes seraient irrémédiablement réduites en cas de non-finalisation des projets d'ici 2026. Un minimum de 37 % des dépenses aux questions liées au climat et 20 % aux investissements et aux réformes numériques sont requis. Les mesures FRR du Plan de relance de la Wallonie sont celles qui ont été établies par le Gouvernement wallon et intégrées dans le Plan national belge pour la reprise et la résilience remis à la Commission européenne en avril 2021 qui l'a approuvé en juillet 2021. 25 % de l'enveloppe belge

concernent les projets d'investissements wallons. Précisons, à ce stade, qu'à la fin juin 2022, suite à des performances économiques meilleures qu'initialement prévues lors de la confection du FRR au niveau européen, la Commission européenne a confirmé à la Belgique un montant de 4,52 milliards d'euros de subventions de l'UE dans le cadre du Plan de relance et de résilience, en baisse de près 25 % par rapport aux 5,9 milliards d'euros initialement prévus. Un ajustement intrabelge en Comité de concertation doit régler cette question, sachant que la Wallonie verrait le budget disponible pour ses investissements FRR – évalué au début du processus à 1,48 milliard d'euros - raboté d'environ 340 millions d'euros.

Encadré 1 : Facilité pour la reprise et la résilience (FRR)

Le règlement UE 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 qui établit la Facilité pour la reprise et la résilience précise la manière dont 312,5 milliards d'euros de subventions aux prix de 2018 (337,97 milliards d'euros à prix courants) seront répartis entre les États membres.

- 70 % de la contribution financière maximale (soit 234,46 milliards d'euros) sont répartis entre les États membres sur la base de la population, en proportion inverse du PIB par habitant et sur la base du taux de chômage relatif de chaque État membre. Les données utilisées sont celles de l'année 2019. Cette partie de contribution était donc connue et définitive dès le 12 février 2021.

La part belge de ces 70 % de subventions s'élève à 3,64 milliards d'euros (1,56 % du total).

- 30 % de la contribution financière maximale (soit 103,51 milliards d'euros) sont

ensuite répartis sur la base de la population, en proportion inverse du PIB par habitant et, à parts égales, sur la base de la variation du PIB réel en 2020 et de la variation agrégée du PIB réel au cours de la période 2020-2021 par référence aux prévisions de l'automne 2020 de la Commission.

En février 2021, la part belge de ces 30 % de subventions s'élevait à 2,28 milliards d'euros. Au 30 juin 2022, vu l'amélioration des paramètres économiques de la Belgique, cette subvention à destination de la Belgique a été fortement réduite, passant de 2,28 milliards d'euros (2,2 % du total européen) à 878,13 millions d'euros (0,85 % du total européen).

- Finalement, sur cette base, la subvention européenne à la Belgique, initialement estimée à 5,93 milliards d'euros en février 2021, sera définitivement fixée à 4,52 milliards d'euros fin juin 2022.

Ainsi, sur la base des recommandations du Conseil Stratégique, le Gouvernement wallon a confectionné le Plan de relance de la Wallonie, structuré, dans un premier temps, autour de cinq axes et vingt objectifs stratégiques. Suite aux inondations qui ont durement touché le territoire wallon à la mi-juillet 2021, le Gouvernement a, dans l'urgence, réorienté certains moyens du Plan en com-

plétant celui-ci d'un sixième axe stratégique qui se focalise sur la reconstruction des zones sinistrées. Finalement, le Plan de relance de la Wallonie est construit autour de six axes stratégiques, dans lesquels 319 mesures (projets ou programmes) sont regroupées dans 22 objectifs stratégiques et 77 objectifs opérationnels (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Plan de relance de la Wallonie : répartition budgétaire selon les axes et les objectifs stratégiques

	Nombre de projets	Budget (en millions d'euros)	Part du budget		Sources*
			dans l'axe	dans le Plan	
AXE 1 : Miser sur la jeunesse et les talents des Wallons et Wallonnes	48	1 274,9	100,0%	16,7%	
1. Améliorer la formation initiale	14	84,5	6,6%	1,1%	
Réorganisation de l'alternance pour en faire une filière d'excellence	11	47,9	3,8%	0,6%	G UW
Renforcement de l'attractivité des filières STE(A)M	2	26,6	2,1%	0,3%	G UW
Augmentation des compétences linguistiques des Wallons et Wallonnes avec une priorité au néerlandais	1	10,0	0,8%	0,1%	G UW
2. Revoir le paysage de la formation et améliorer les équipements	23	581,3	45,6%	7,6%	
Réorganisation et simplification du paysage de la formation	20	551,3	43,2%	7,2%	G UW/ PWT/FRR
Élargissement d'expériences formatrices : garantie jeunesse	3	30,0	2,4%	0,4%	G UW
3. Promouvoir la recherche et l'innovation	11	609,1	47,8%	8,0%	
Soutien à la recherche appliquée et à l'innovation technologique en général (recherches d'excellence, infrastructures de pointes et chaînes de valeur)	8	491,9	38,6%	6,4%	G UW/PWT
Déploiement d'une filière wallonne « hydrogène »	3	117,2	9,2%	1,5%	FRR
AXE 2 : Assurer la soutenabilité environnementale	81	2 428,3	100,0%	31,8%	
4. Réaliser des rénovations énergétiques du bâti	15	1 077,4	44,4%	14,1%	
Amplification de la rénovation énergétique de bâtiments appartenant aux pouvoirs locaux	1	103,0	4,2%	1,3%	G UW/FRR
Révision des primes et divers soutiens à la rénovation énergétique de bâtiments	13	970,9	40,0%	12,7%	G UW/ PWT/FRR
Soutien à la rénovation exemplaire	1	3,5	0,1%	0,0%	G UW
5. Déployer une stratégie bas-carbone	16	347,0	14,3%	4,5%	
Réseaux d'électricité « intelligents » (smart grids)	1	195,0	8,0%	2,6%	PWT
Réduction des gaz à effet de serre	9	103,0			G UW/FRR
Promotion d'énergies renouvelables	6	49,0	2,0%	0,6%	G UW
6. Repenser la mobilité	15	720,5	29,7%	9,4%	
Augmentation du report modal du transport de personnes et de marchandises	11	656,5	27,0%	8,6%	G UW/ PWT/FRR

	Nombre de projets	Budget (en millions d'euros)	Part du budget		Sources*
			dans l'axe	dans le Plan	
Décarbonation de vecteurs énergétiques du transport	2	14,0	0,6%	0,2%	GUW
Développement d'infrastructures stratégiques (modes actifs)	1	45,0	1,9%	0,6%	GUW
Instauration de vitesses dynamiques en fonction de conditions spécifiques des lieux considérés	1	5,0	0,2%	0,1%	GUW
7. Préserver la biodiversité et l'environnement	35	283,4	11,7%	3,7%	
Végétalisation, adaptation aux changements climatique et biodiversité	5	146,5	6,0%	1,9%	PWT/FRR
Préservation des réserves en eau	7	54,0	2,2%	0,7%	GUW
Soutien à la transition vers une forêt plus résiliente et sa valorisation locale et durable	4	17,0	0,7%	0,2%	GUW
Renforcement et valorisation des aires protégées	3	20,0	0,8%	0,3%	GUW
Accélération de la réhabilitation des anciennes décharges les plus problématiques et amélioration de la qualité biologique des sols	9	28,5	1,2%	0,4%	GUW
Amélioration et sensibilisation à la connaissance de la biodiversité et de l'environnement	5	6,1	0,3%	0,1%	GUW
Diminution de l'impact des polluants sur la santé	2	11,3	0,5%	0,1%	GUW
AXE 3 : Amplifier le développement économique	100	1 196,2	100,0%	15,6%	
8. Intensifier la numérisation	13	253,0	21,1%	3,3%	
Développement d'une connectivité numérique équilibrée du territoire	7	195,4	16,3%	2,6%	GUW/ PWT/FRR
Digitalisation des entreprises	6	57,5	4,8%	0,8%	GUW/PWT
9. Diminuer le nombre de friches	2	132,0	11,0%	1,7%	
Réhabilitation économique des friches industrielles dans les Villes	2	132,0	11,0%	1,7%	GUW/PWT
10. Encourager la politique industrielle	16	125,1	10,5%	1,6%	
Accélération de la croissance des entreprises	5	12,6	1,0%	0,2%	GUW
Élaboration d'une politique industrielle intégrée en Wallonie	5	92,6	7,7%	1,2%	GUW/PWT
Renforcement de l'impact et de l'efficacité des dispositifs au bénéfice des acteurs économiques	6	20,0	1,7%	0,3%	GUW
11. Favoriser l'économie circulaire	17	178,0	14,9%	2,3%	
Concrétisation du potentiel de l'économie circulaire	4	152,4	12,7%	2,0%	GUW/FRR
Soutien à la prévention, la réutilisation et le recyclage des déchets	13	25,6	2,1%	0,3%	GUW
12. Développer le tourisme moteur économique	20	77,3	6,5%	1,0%	
Construction d'un éco-système touristique fort, attractif et durable	11	38,3	3,2%	0,5%	GUW
Redéploiement de l'image « destination Wallonie » comme vecteur du rayonnement de la région	5	15,0	1,3%	0,2%	GUW
Valorisation des parcs nationaux et de grands sites via le développement d'infrastructures touristiques adaptées	3	10,0	0,8%	0,1%	GUW
Valorisation de biens à haute valeur patrimoniale	1	14,0	1,2%	0,2%	GUW
13. Renforcer la souveraineté alimentaire	21	124,4	10,4%	1,6%	
Relocalisation de l'alimentation et développement de plateformes logistiques	3	61,5	5,1%	0,8%	FRR

	Nombre de projets	Budget (en millions d'euros)	Part du budget		Sources*
			dans l'axe	dans le Plan	
Réaffirmation du rôle multifonctionnel de l'agriculture et de l'élevage	5	22,9	1,9%	0,3%	GUW
Mesure et valorisation de l'impact environnemental des exploitations agricoles	2	2,0	0,2%	0,0%	GUW
Soutien à la transition environnementale de l'agriculture	2	4,0	0,3%	0,1%	GUW
Stimulation de l'éco-entrepreneuriat dans le domaine agro-alimentaire et amplification de la « relève » des agriculteurs et producteurs agricoles	2	21,0	1,8%	0,3%	GUW
Soutien et amplification de l'accompagnement des cantines durables	2	3,0	0,3%	0,0%	GUW
Organisation de la distribution et de la valorisation de la production wallonne optimisant les débouchés existants	5	10,0	0,8%	0,1%	GUW
14. Investir dans les territoires locaux	11	306,5	25,6%	4,0%	
Déploiement d'une politique intégrée de la Ville	1	115,0	9,6%	1,5%	PWT
Soutien à des investissements dans les pouvoirs locaux, dont les communes rurales	3	135,0	11,3%	1,8%	GUW
Déploiement de pôles de services de proximité en zone rurale	1	11,1	0,9%	0,1%	GUW
Redynamisation des centralités et des commerces	4	30,5	2,5%	0,4%	GUW
Amplification des Programmes communaux de développement rural	1	10,9	0,9%	0,1%	GUW
Soutien à la création d'espaces de co-working	1	4,0	0,3%	0,1%	GUW
AXE 4 : Soutenir le bien-être, la solidarité et l'inclusion sociale	59	1 882,6	100,0%	24,6%	
15. Renforcer l'inclusion sociale	31	1 415,6	75,2%	18,5%	
Réduction de la fracture numérique	2	8,0	0,4%	0,1%	GUW
Élaboration d'une stratégie coordonnée de sortie du sans-abrisme	4	25,0	1,3%	0,3%	GUW
Encouragement à l'économie sociale et solidaire	6	15,0	0,8%	0,2%	GUW
Facilitation de l'accès au logement	11	1 211,2	64,3%	15,8%	GUW/ PWT/FRR
Soutien à l'autonomie des moins valides	2	25,0	1,3%	0,3%	GUW
Création et développement d'infrastructures de la petite enfance	3	121,4	6,4%	1,6%	GUW/FRR
Soutien aux familles monoparentales	3	10,0	0,5%	0,1%	GUW
16. Développer l'emploi	11	188,0	10,0%	2,5%	
Soutien de l'engagement des travailleurs au sortir de la crise	1	63,0	3,3%	0,8%	GUW
Perspectives d'emplois et de formations pour les publics les plus éloignés de l'emploi	3	40,0	2,1%	0,5%	GUW
Développement d'outils d'intégration des personnes éloignées de l'emploi	7	85,0	4,5%	1,1%	GUW
17. Protéger la santé	13	274,0	14,6%	3,6%	
Création de réseaux locorégionaux de santé de première ligne en y intégrant la santé mentale	6	60,0	3,2%	0,8%	GUW
Intégration des politiques de prévention en matière de santé et investissements dans des infrastructures de santé publique	1	30,0	1,6%	0,4%	GUW
Utilisation du numérique comme levier pour améliorer la qualité des soins	4	54,0	2,9%	0,7%	GUW

	Nombre de projets	Budget (en millions d'euros)	Part du budget		Sources*
			dans l'axe	dans le Plan	
Développement du sport : qualité et excellence	2	130,0	6,9%	1,7%	GUW
18. Assurer l'égalité de genre	4	5,0	0,3%	0,1%	
Prise en compte de la dimension du genre et du handicap dans les différentes politiques de relance	4	5,0	0,3%	0,1%	GUW
AXE 5 : Garantir une gouvernance innovante et participative	21	124,1	100,0%	1,6%	
19. Déployer une administration publique connectée aux usagers, innovante et performante	18	118,1	95,2%	1,5%	
Évolution vers une administration numérique	13	101,1	81,5%	1,3%	GUW
Encouragement aux activités transversales dans le cadre d'achats publics responsables	2	5,0	4,0%	0,1%	GUW
Accélération et simplification de procédures en général (permis, autorisations, etc.)	1	3,0	2,4%	0,0%	GUW
Gouvernance du Plan de relance de la Wallonie	2	9,0	7,3%	0,1%	GUW
20. Encourager une gouvernance participative	3	6,0	4,8%	0,08%	
Établissement d'expériences de participation citoyenne au niveau régional	1	2,0	1,6%	0,1%	GUW
Soutien financier à des initiatives de participation citoyenne au niveau local	2	4,0	3,2%	0,1%	GUW
AXE 6 : Soutenir la reconstruction et la résilience des territoires sinistrés	10	737,7	100,0%	9,7%	
21. Reconstruction d'un cadre de vie de qualité, fonctionnel, sain, attractif, durable	7	262,3	35,6%	3,4%	
Enlèvement des déchets	1	7,0	0,9%	0,1%	
Réparation des infrastructures publiques et reconstruction des bâtiments	3	185,2	25,1%	2,4%	
Aide aux ménages pour se chauffer	1	30,0	4,1%	0,4%	
Stimulation du secteur de la construction pour faire face aux besoins	1	25,1	3,4%	0,3%	
Soutien, facilitation et accélération de la reconstruction	1	15,0	2,0%	0,2%	
22. Diminution des risques par la prévention	3	475,4	64,4%	6,2%	
Analyse des risques et diagnostic du territoire	2	10,0	1,4%	0,1%	
Sécurisation des cours d'eau	1	465,4	63,1%	6,1%	
Total du Plan	319	7 643,8			

Source : Plan de relance de la Wallonie

Note : *PWT : Plan wallon de transition - GUW : Get Up Wallonia - FRR : Facilité pour la reprise et la résilience.

4

LA GOUVERNANCE DU PLAN DE RELANCE DE LA WALLONIE⁶

Le Conseil Stratégique a suggéré au Gouvernement wallon que la gouvernance de la mise en œuvre du Plan respecte les principes d'une action stratégique, orientée vers des objectifs, soutenue par des ressources et compétences adéquates, et efficace, à savoir capable de démontrer les effets du programme d'action.

En termes de suivi opérationnel, quatre étapes de gestion de projets ont été prévues par le Gouvernement wallon, dans le texte initial du Plan, afin de s'assurer du bon déroulement de la mise en œuvre des projets et autres programmes retenus :

- Un ou une chef de projet est désigné pour assurer la mise en œuvre concrète d'un projet; il alimente l'état d'avancement de son projet au moyen d'un outil de *reporting* commun et il rapporte de manière régulière aux cellules de suivi.
- Est adossée à chaque objectif stratégique une cellule de suivi qui lui est propre et qui en assure l'état d'avancement. Les réunions qui se déroulent à un rythme soutenu, toutes les trois semaines environ, ont notamment comme objectif de passer en revue les actions réalisées, les points de blocage et les solutions qui pourraient être apportées, les consommations budgétaires, etc.
- Une *Delivery Unit* (DU) par axe stratégique du Plan est également définie et s'attache au suivi opérationnel de celui-ci. Les DU, qui peuvent s'adjoindre la participation d'experts externes, se réunissent au moins une fois toutes les six semaines.

- À un niveau plus agrégé cette fois, un Comité de pilotage, qui se réunit toutes les huit semaines, s'assure du bon déroulement de l'ensemble du Plan en veillant en particulier à ce que les délais et les objectifs du Plan soient respectés.

Afin de coordonner de la manière la plus efficace possible la réponse régionale à la reconstruction, le Gouvernement wallon a très rapidement décidé (le 26 juillet 2021) de créer le Commissariat spécial à la reconstruction (CSR)⁷ pour une durée d'un an, éventuellement renouvelable. Les trois missions qui lui ont été dévolues sont les suivantes :

- coordonner et faciliter l'élaboration et la prise de décision du Gouvernement wallon, ainsi que la mise en œuvre et le suivi des actions de gestion des urgences, de prévention et de reconstruction;
- formuler, en collaboration et en concertation avec les services compétents, des propositions en vue d'assurer un plan de reconstruction dans les communes concernées;
- veiller à la mise en œuvre des décisions du Gouvernement wallon.

Le suivi budgétaire du Plan est réalisé par la Cellule d'informations financière (CIF) pour les matières inhérentes aux unités d'administration publique (UAP) sollicitées et la Cellule d'appui au monitoring pour le suivi budgétaire des projets relevant du Service Public de Wallonie (SPW). La Cellule des stratégies transversales (CST)⁸, la CIF et la Cellule d'appui au monitoring travaillent en

⁶ Voir Gouvernement wallon (2021).

⁷ Placé sous l'autorité régionale et locale de respectivement deux Commissaires spéciales, Mesdames Sylvie Marique et Catherine Delcourt, le CSR, dont l'équipe opérationnelle a été rapidement épaulée par des agents du SPW, a entre autres facilité la transversalité des compétences de la Wallonie dans les dossiers de reconstruction, a appuyé les Cabinets ministériels pour l'exécution rapide des décisions du Gouvernement wallon, a accompagné les administrations régionales, a remonté les besoins du terrain au Gouvernement en lui proposant des mesures permettant d'y répondre, a diffusé les différentes mesures décidées par les autorités et fait connaître l'appui potentiel des administrations régionales et a assuré la coordination des actions et la communication entre les différents niveaux de pouvoir. Voir SPW (2022).

⁸ La Cellule des stratégies transversales (CST) participe à l'élaboration, coordonne et suit les plans, projets et dossiers stratégiques transversaux confiés par le Gouvernement wallon et par le Secrétaire général (ex. : Plan de relance, contrat d'administration, etc.). Elle développe des outils et méthodes de management notamment en matière de gestion de projet et d'accompagnement au changement. Elle exerce le rôle de PMO (Project Management Office) du Service Public de Wallonie (SPW).

étroite collaboration pour élaborer un rapportage budgétaire consolidé du Plan au Gouvernement wallon.

Le processus d'évaluation, établi par l'Institut d'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS), comprend trois grands volets :

1. Un diagnostic de la situation sociale, économique et environnementale de la Wallonie et de son évolution sur la durée du Plan de relance. Une première analyse est réalisée à l'automne 2022 et une seconde au printemps 2024; cette approche en deux temps devrait permettre d'examiner l'évolution de la situation économique, sociale et environnementale de la Wallonie sur la durée de la mise en œuvre du Plan de relance de la Wallonie.
2. Une évaluation *ex ante*. Une première évaluation (IWEPS, 2022a), portant sur les effets macroéconomiques attendus à court et moyen termes de la mise en œuvre du PRW, fait état d'un PIB qui s'établirait à un niveau plus élevé de 0,43 % en moyenne pendant six ans par rapport au scénario hors Plan (0,54 % si l'on tient compte des effets du Plan national pour la reprise et la résilience en Belgique). Une création nette annuelle d'environ 5 000 emplois est escomptée sur la période 2021-2026; sachant qu'un peu moins de la moitié de ces créations d'emplois sont attendues dans le secteur de la construction, il est, dès à présent, fondamental de prendre la mesure de ce surcroît d'activités dans le secteur qui, s'il n'est pas idéalement anticipé et géré, pourrait faire peser un risque sur les capacités d'absorption de ces dépenses publiques supplémentaires en Wallonie à court terme. Pour chaque euro dépensé, l'effet multiplicateur direct sur la valeur ajoutée de la Wallonie, petite économie ouverte, est estimé à 0,41 euro, le solde, à savoir l'effet de débordement, bénéficie en grande partie aux fournisseurs étrangers (0,31 euro) et aux régions bruxelloise et flamande

(0,28 euro). Les retours budgétaires imputables aux mesures du PRW seraient particulièrement limités pour le budget wallon; ils devraient en effet principalement profiter au budget du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale. Une seconde analyse (IWEPS, 2022b) évalue les effets du PRW, au regard des objectifs de développement durable (ODD). Cette évaluation, basée sur une approche participative (consultation d'experts et expertes de type *Delphi*), a mis en évidence, sans toutefois prétendre à l'exhaustivité, une large palette d'effets attendus pour chacun des 22 objectifs stratégiques du PRW, et pour le Plan dans son ensemble, avec une attention particulière aux projets repris dans les programmes d'actions prioritaires (PAP).

3. Des analyses thématiques *ex post*: les thématiques retenues et la définition de leurs périmètres seront fixées au printemps 2023, sur la base des deux premiers volets du processus d'évaluation en tenant également compte des priorités identifiées par les interlocuteurs sociaux et environnementaux en mars 2022 (cf. Plan d'actions prioritaires).

Le Comité transversal d'encadrement, composé de personnalités académiques, du Conseil économique, social et environnemental de Wallonie, du Bureau du Plan et de la Cellule des stratégies transversales du Secrétariat général du Service Public de Wallonie, constitue l'instance de suivi du programme d'évaluation pour la durée du processus évaluatif du Plan de relance de la Wallonie.

Rappelons enfin que les projets qui relèvent de financements européens issus de la Facilité pour la reprise et la résilience font l'objet d'un suivi et d'une évaluation spécifiques.

Les Programmes d'actions prioritaires (PAP)

Le 28 mars 2022, le Gouvernement wallon, le monde patronal, syndical et environnemental wallon ont signé une Déclaration

commune dont l'objet est d'identifier un nombre limité de projets jugés prioritaires pour le devenir wallon et de définir leur relation de travail pour optimiser la mise en œuvre du Plan. L'idée est ici d'obtenir l'adhésion la plus large possible à des mesures structurantes du Plan de relance wallon, afin d'en maximiser les retombées positives et de s'assurer que la société wallonne, dans son ensemble, puisse bénéficier pleinement de ces investissements consentis sur le territoire régional.

42 projets (hors projets FRR financés par les instances européennes), issus du Plan de relance de la Wallonie, ont donc été jugés prioritaires par les parties prenantes. Elles attribuent a priori un caractère stratégique à ces projets : démultipliant les effets économiques, sociaux et environnementaux du Plan dans son ensemble, structurant et basculant en termes de création d'emplois de qualité, de valeur ajoutée et d'impact favorable sur l'environnement et le climat. Bien que les parties prenantes aient légitimement privilégié les projets d'une ampleur budgétaire significative, des projets de plus petite taille ont néanmoins été unanimement sélectionnés lorsqu'ils présentaient un effet de levier particulièrement intéressant ou lorsqu'ils permettaient de renforcer la cohérence et/ou l'équilibre des PAP.

Au total, les projets (ou portefeuilles de projets) retenus, représentant une enveloppe budgétaire de 2,5 milliards d'euros, sont répertoriés dans quatre Programmes d'actions prioritaires (cf. Annexe 1 pour plus de détails) :

- PAP 1 : Sortir de la précarité (neuf projets – 437 millions d'euros);
- PAP 2 : Mener une politique économique et industrielle forte et durable (seize projets et un portefeuille – 470 millions d'euros);
- PAP 3 : Renforcer l'indépendance et la transition énergétique (six projets et un portefeuille – 1,3 milliard d'euros);

- PAP 4 : Former (neuf projets – 278 millions d'euros).

Ces projets sont ainsi considérés comme prioritaires, tant au niveau du calendrier de mise en œuvre qu'en termes de mobilisation des ressources humaines existantes de l'administration et des ressources budgétaires. Sauf circonstances tout à fait exceptionnelles à objectiver (ex. : conséquences de la crise ukrainienne...), les budgets prioritaires ne peuvent être réduits. En outre, si une réallocation budgétaire, due à une sous-consommation de moyens d'un projet en particulier, devait être décidée par le Gouvernement wallon, celle-ci ne pourrait être opérée qu'au sein des Programmes d'actions prioritaires.

En termes de gouvernance, chaque projet est géré par un ou une chef de projet. Le suivi des différents projets est organisé trimestriellement par le Secrétariat général du SPW. Un Comité d'action dédié au suivi des PAP est composé des signataires de la Déclaration commune, des Cabinets des Vice-Présidents du Gouvernement wallon, de la Secrétaire générale du SPW et, le cas échéant, d'experts externes (IWEPS, CESE Wallonie...) et se réunit tous les deux mois. Le Comité d'action bénéficie d'un large champ d'action dans la mesure où il peut formuler des orientations sur les contenus, proposer de regrouper, le cas échéant, des projets prioritaires pour en améliorer les impacts, participer à la définition de chaînes de valeur stratégiques pour la Wallonie avec l'aide de la Cellule de veille transversale des outils économiques et financiers ou encore donner un avis sur les projets FRR. Concernant ce dernier point, comme mentionné plus haut, même si les projets FRR ne sont pas directement repris dans les PAP, les parties prenantes signataires de la Déclaration commune ont toutefois tenu à en isoler quelques-uns (treize projets, cf. Annexe 2) qui feront l'objet d'un rapportage régulier dans la mesure où ceux-ci sont directement en lien avec des projets retenus dans les quatre Programmes d'actions prioritaires. Dans le même ordre d'idée, les mêmes parties prenantes ont identifié onze

projets transversaux faisant partie du Plan de relance de la Wallonie mais non retenus dans les PAP qui constituent des prérequis en termes de gouvernance, d'accompagnement et de digitalisation, des conditions nécessaires et indispensables, au bon déploiement des mesures prioritaires retenues dans la Déclaration commune (cf. annexe 3).

Notons enfin qu'il a été convenu entre les parties prenantes de la Déclaration commune que seront développés des indicateurs de performance qui permettront de quantifier, tant au niveau économique, que social ou encore environnemental, les retombées et autres résultats induits de chacun des projets des PAP.

5

LE FINANCEMENT DU PLAN DE RELANCE

Le financement du Plan de relance de la Wallonie, à l'exception des investissements FRR quasi totalement pris en charge par la subvention européenne⁹, reposera princi-

palement sur l'emprunt. Un peu moins de 93 % des projets du PRW devraient être liquidés entre 2021 et 2024, les 7 % restants devant être finalisés en 2025 et 2026.

Tableau 2 : Ventilation temporelle et thématique du PRW (liquidation budgétaire, en pourcentage du total du PRW)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2021-2026
AXE 1 : Miser sur la jeunesse et les talents des Wallons et Wallonnes	0,7	3,6	5,7	6,0	0,9	0,5	17,5
AXE 2 : Assurer la soutenabilité environnementale	0,9	6,7	11,5	9,8	2,2	1,1	32,1
AXE 3 : Amplifier le développement économique	0,3	3,7	5,3	4,3	0,7	0,2	14,6
AXE 4 : Soutenir le bien-être, la solidarité et l'inclusion sociale	2,9	6,1	8,3	6,3	1,2	0,2	25,0
AXE 5 : Garantir une gouvernance innovante et participative	0,1	0,3	0,6	0,5	0,1	0,1	1,6
AXE 6 : Soutenir la reconstruction et la résilience des territoires sinistrés	1,4	2,4	2,6	2,7			9,1
Total	6,3	22,8	33,9	29,7	5,1	2,1	100
dont :							
Facilité pour la reprise et la résilience (FRR)	0,3	2,8	5,3	5,5	4,5	1,9	20,4
Plan d'action prioritaire	3,4	8,5	12,2	9,3	0,1		33,5
PAP 1 - Sortir de la précarité	0,1	1,2	1,8	2,2			5,3
PAP 2 : Mener une politique économique et industrielle forte et durable	0,4	1,3	2,2	2,5			6,4
PAP 3 : Renforcer l'indépendance et la transition énergétique	2,9	5,1	6,7	3,3			18,1
PAP 4 : Former	0,0	0,9	1,5	1,3	0,1	0,0	3,8

Source : IWEPS (2022)

Note : * Les moyens FRR totaux utilisés ici s'élèvent à 1,48 milliard d'euros (montant non encore revu à la baisse suite à la fixation définitive des subventions FRR belges au 30 juin 2022).

Sur un total du Plan d'un peu plus de 7,6 milliards d'euros, les investissements soutenus par l'Europe représentaient initialement environ 20 % du total du Plan, soit 1,48 milliard d'euros. Comme mentionné plus haut, vu l'amélioration des paramètres économiques de la Belgique, la subvention européenne à destination de la Belgique a été définitivement réduite d'environ 1,4 milliard d'euros; ce manque à gagner devrait faire passer le soutien européen à la

Wallonie de 1,48 milliard à 1,14 milliard d'euros (-340 millions d'euros) si une réduction proportionnelle identique s'applique aux différentes entités bénéficiant de la FRR.

Lors de l'élaboration du budget 2023, le Gouvernement wallon a acté une réduction globale des moyens destinés au Plan de Relance de l'ordre de 10 % (750 millions d'euros). La plupart des projets émergeant au PNRR ou inscrits dans les PAP sont main-

⁹ La Facilité pour la reprise et la résilience ne prend pas en charge la TVA. Partant, la TVA, appliquée et payée par les instances wallonnes sur les investissements FRR, devra être couverte par les moyens habituels du budget wallon.

tenus, mais certains sont réduits en raison du retard pris dans leur mise en œuvre. Les réductions envisagées sont globalement de 145 millions d'euros (-10 %) pour les projets du PNRR, alors que le financement prévu est réduit de 340 millions d'euros. Le

financement des 42 projets des PAP serait réduit de 203 millions d'euros (-8 %). Enfin, le budget prévu pour l'ensemble des autres projets du PRW serait diminué de 398 millions d'euros (-11 %).

6 CONCLUSION

Fin 2021, le contexte macroéconomique indique que le PIB et le taux d'emploi ont retrouvé leurs niveaux de 2019 en Belgique et en Wallonie. Cependant, pour progresser significativement tant sur le plan économique, que celui du taux d'emploi, ou encore de la réduction du risque de pauvreté, des actions et mesures complémentaires sont nécessaires en Wallonie, tout en permettant une réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Le Plan de relance de la Wallonie (PRW) vise à rencontrer plusieurs objectifs. Le premier, à plus court terme, est de redéployer l'activité économique stoppée durant plusieurs semaines puis perturbée par la crise sanitaire. Comme d'autres plans antérieurs, celui-ci a aussi pour objectif de renforcer la croissance de l'économie régionale à moyen et long termes, compte tenu du faible niveau du PIB observé depuis de nombreuses années.

Le PRW a été construit sur la base de mesures issues de trois programmes d'actions différents : le Plan wallon de transition (PWT), *Get Up Wallonia!* et la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) initiée par l'Union européenne. Il est construit autour de six axes stratégiques, dans lesquels 319 mesures (projets ou programmes) sont regroupées dans 22 objectifs stratégiques et 77 objectifs opérationnels.

Le Gouvernement wallon a porté une attention particulière à la gouvernance du Plan, son suivi opérationnel et budgétaire ainsi qu'au processus d'évaluation établi par l'IWEPS. En outre, des programmes d'actions prioritaires ont été identifiés par le Gouvernement wallon et par des organisations patronales, syndicales et environnementales. L'idée est de renforcer l'adhésion à des mesures structurantes du Plan de relance wallon afin d'en maximiser les retombées positives et de s'assurer que la société wallonne dans son ensemble puisse bénéficier pleinement de ces investissements consentis sur le territoire régional.

Le financement du PRW, à l'exception des projets qui relèvent de la FRR, pris en charge par la subvention européenne, reposera principalement sur l'emprunt. Si l'ensemble du Plan est mis en œuvre, le financement européen, après réduction du montant revenant à la Belgique, devrait représenter 15 % du total et l'emprunt régional 85 %.

Le Plan de relance de la Wallonie représente un montant global important, principalement consacré aux investissements publics. D'autres actions visent à renforcer les éléments complémentaires de la croissance économique comme le capital humain, la recherche ou l'innovation. Le suivi de la mise en œuvre du Plan et les futures évaluations permettront de vérifier si les objectifs ont été rencontrés.

Tableau A1 : Programmes d'action prioritaires

Projets/Portefeuilles	Budget (en millions d'euros)
PAP 1 - Sortir de la précarité	
Favoriser l'accès à l'emploi des NEETs via la généralisation du dispositif « Coup de boost »	14,8
Stimuler la rénovation énergétique par quartiers, dans le cadre de la politique de la Ville, et également dans le cadre de pôles urbains de taille moyenne, en vue de développer et expérimenter des méthodes et approches	181,5
Améliorer l'inclusion de tous les Wallons par la réduction de la fracture numérique	4,1
Renforcer et élargir les dispositifs « <i>Housing First/ Housing Led</i> » sur tout le territoire wallon	7,9
Initier des expériences pilotes de type « Territoire zéro sans-abri »	5,0
Augmenter la création de logements d'intérêt public via le PPP (valorisation foncière et acquisition)	174,3
Créer des « one-stop-shop » (MdE, ALE, CPAS, ADL...) au niveau local pour les personnes en recherche d'emploi confrontées à des freins spécifiques (santé, logement, endettement, garde d'enfants, information...) qui entravent leur recherche-emploi	1,6
Créer des réseaux sur base des travaux des Assises via notamment l'élaboration de la Gouvernance et du maillage territorial et soutenir les acteurs locaux dans l'implémentation de leur écosystème	18,0
Réformer la Promotion de la Santé et Prévention grâce à la mise en œuvre d'une programmation structurée en promotion de la santé et prévention en Wallonie	30,0
TOTAL PAP 1	437,1
PAP 2 : Mener une politique économique et industrielle forte et durable	
Soutenir la recherche stratégique en vue du déploiement économique des aires stratégiques définies dans les feuilles de route de la RIS3 et dans le <i>Walloon Economic Program</i>	68,0
Développer des programmes de recherche collective et d'excellence autour de thématiques clés pour la Wallonie	97,8
Renforcer la chaîne de valeur biotech/medtech pour consolider la position de leader de la Wallonie	48,0
Mettre en œuvre une gouvernance pour la stratégie régionale d'innovation (S3)	102,4
Inciter à la mise en place de techniques innovantes de gestion du CO2 et soutenir des projets pilotes (Capture, transport, réutilisation et séquestration)	8,0
Soutenir la décarbonation des entreprises (industrielles) wallonnes via notamment la mise en œuvre de WalEnergie et le soutien aux IPCEI bas carbone	20,0
Développer la filière de première et deuxième transformation du bois feuillu. Créer des filières de valorisation locales avec des produits finis de qualité, limitant la dépendance à l'exportation.	8,0
Favoriser le déploiement des technologies de l'industrie 4.0 au sein des entreprises manufacturières wallonnes	9,8
Soutenir une stratégie de rebond des entreprises	2,5
Permettre une politique industrielle centrée sur les chaînes de valeur stratégique	8,3
Opérer l'implantation de projets de relocalisation industrielle/manufacturière (industrie ou PME)	26,0
Concrétiser le potentiel de l'économie circulaire à travers la mise en œuvre de <i>Circular Wallonia</i>	38,5

Assurer la transition digitale du secteur du tourisme - Portefeuille	3,2
Redynamiser les centralités en lançant différents appels à projets soutenant la valorisation des friches urbaines et la création de nouveaux concepts de commerces innovants et favorisant la transformation de commerces existants	10,8
Redynamiser les zones rurales sur le volet économique et territorial	15,0
Développer une politique de soutien à la création de sociétés coopératives en Wallonie	3,5
Faciliter l'accès des PME/TPE aux Marchés publics	0,2
TOTAL PAP 2	470,0
PAP 3 : Renforcer l'indépendance et la transition énergétique	
Réaliser des rénovations énergétiques du bâti (hors projets PNRR et projet 60) - Portefeuille	401,9
Lancer un appel à projets pour soutenir la création de 50 communautés d'énergie renouvelable	10,0
Soutenir la géothermie profonde et les projets de géothermie minière en Région wallonne	25,5
Implémenter les Mobipôles	47,0
Mettre en œuvre un nouvel appel à projets WACY3 : soutien aux communes pour leurs investissements en infrastructures cyclables sur leur territoire afin de développer des réseaux locaux	45,0
Lancer des appels à projets pour la création d'espaces verts en milieu urbanisé dans le contexte d'adaptation à la crise climatique	62,5
Rénover énergétiquement 25.000 logements d'utilité publique	721,0
TOTAL PAP 3	1 312,9
PAP 4 : Former	
Porter la réforme de l'alternance pour les jeunes de 15 à 25 ans	0,8
Développer l'offre de formations pour l'enseignement dans les Centres de compétence	7,0
Augmenter l'attractivité de la formation en alternance sous convention de stage IFAPME	9,7
Réformer le tutorat	9,0
Améliorer les incitants à la formation menant à des emplois en pénurie	10,2
Mettre en place un plan coordonné de promotion des métiers/filières/compétences porteurs d'emploi et de sensibilisation aux STEAM (<i>Sciences, Technology, Engineering, Arts, Mathematics</i>) et au numérique	16,3
Mettre en place le passeport wallon à la formation pour l'ensemble des travailleurs y compris les travailleurs non standards en lien avec la réforme des aides à la formation et le chèque-carrière ainsi que la transition emploi-emploi	101,4
Investir dans les infrastructures et les équipements de formation	93,0
Pérenniser « Tremplin 24 mois + »	30,9
TOTAL PAP 4	278,4
TOTAL GÉNÉRAL PAP	2 498,5

Source : Déclaration commune (2022)

Tableau A2 : Les projets FRR en lien direct avec les quatre PAP

Projets en lien avec le PAP 1 - Précarité	Budget (en millions d'euros)
Créer de nouveaux logements d'utilité publique dans une dynamique de développement et de soutien de filières locales du secteur de la construction, innovantes et éco-responsables dans leurs concepts et processus de production	101,7
Accroître l'offre d'accueil et d'hébergement en faveur des personnes les plus vulnérables (personnes sans-abri ou mal-logées, etc.) et créer des habitats inclusifs et solidaires pour les personnes en perte d'autonomie, dans une logique de désinstitutionnalisation et de réduction de la fracture numérique	85,8
Lancer un appel à projets pour la création de places supplémentaires, suivi et création effective de places	120,1
Projets en lien avec le PAP 2 - Politique économique	
Soutenir le déploiement d'une filière wallonne « hydrogène » : recherche, production verte et applications sectorielles	102,2
Soutenir la décarbonation des entreprises (industrielles) wallonnes via le développement permettant d'amener de nouvelles technologies à maturité industrielle à travers la mise en place d'une plateforme de démonstrateurs	50,0
Assurer la transition digitale du secteur du tourisme	4,3
Construire cinq infrastructures névralgiques qui permettront d'assurer le déploiement de la filière agroalimentaire durable sur l'ensemble du territoire wallon, en assurant le lien entre les acteurs et actrices de chaque filière, les <i>hubs</i> logistiques et les consommateurs et consommatrices	30,0
Projets en lien avec le PAP 3 - Transition	
Lancer un appel à projets à destination des pouvoirs locaux afin de les inciter à améliorer la rénovation énergétique des bâtiments publics leur appartenant	103,0
Réformer UREBA et lancement de plusieurs UREBA exceptionnels	285,5
Renforcer l'offre de transport en commun et son attractivité	389,3
Projets en lien avec le PAP 4 - Projets	
Upgrader les centres de formation	83,7
Mettre sur pied une <i>EU Biotech school</i>	24,8
Lancer <i>Life long Digital training</i>	42,0

Source : Déclaration commune (2022)

Tableau A3 : Les prérequis

	Projets	Budget (en millions d'euros)
GOUVERNANCE	Mettre en place la gouvernance du PRW (pilotage, communication, évaluation)	4
	Total	4
ACCOMPAGNEMENT	Mettre en œuvre un parcours pour les entreprises à haut potentiel de croissance	4
	Mettre en œuvre une procédure Fast-Track pour les projets d'entreprises	0
	Mettre en œuvre la refonte des mécanismes d'aides à la recherche, la réforme des aides à l'investissement ainsi que la réforme du soutien à l'internationalisation	5,25
	Réformer l'écosystème de support/accompagnement des entreprises	4
	Structurer, optimiser ou coordonner l'offre de service des centres de recherche agréés	1,235
	Mettre en place la réforme des outils économiques et financiers wallons	1
	Mettre en place un Passeport Entreprise au sein de l'administration wallonne	1,515
	Total	17
DIGITALISATION	Développer un outil digital de gestion intégrée « W.all.In.health » pour l'observation, le suivi cartographique et administratif et le renfort des actions wallonnes en promotion de la santé et la prévention	14
	Développer l'orientation usager et renforcer l'optimisation des dispositifs au sein de l'Administration	3
	Renforcement des capacités digitales des services SPW opérationnels	5
	Total	22
Total général		43

Source : Déclaration commune (2022)

BIBLIOGRAPHIE

Commission européenne (2021) *Facilité pour la reprise et la résilience*, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_fr.

Conseil stratégique de *Get up Wallonia !* (2021) *Vers une prospérité plurielle et une équité intergénérationnelle*, Rapport au Gouvernement wallon, https://dirupo.wallonie.be/files/%255BRapport%25D%20-%20Get%20up%20Wallonia%20-%20Rapport%20du%20conseil%20strate_gique%20au%20Gouvernement%20wallon.pdf.

Gouvernement wallon (2019) *Déclaration de politique régionale pour la Wallonie 2019-2024*, https://www.wallonie.be/sites/default/files/2019-09/declaration_politique_regionale_2019-2024.pdf.

Gouvernement wallon (2020), *Get up Wallonia !*, <https://www.wallonie.be/fr/plans-wallons/get-wallonia>.

Gouvernement wallon (2021) *Plan de relance de la Wallonie*, <https://www.wallonie.be/fr/plans-wallons/plan-de-relance-de-la-wallonie>.

Gouvernement wallon (2022), *Déclaration commune entre le Gouvernement wallon, le monde patronal, syndical et environnemental wallon concernant les priorités du Plan de Relance de la Wallonie*, <https://www.wallonie.be/sites/default/files/2022-03/De%CC%81claration%20commune%20sur%20les%20priorite%CC%81s%20du%20Plan%20de%20relance%20wallon.pdf>.

IWEPS (2022a) *Les effets macroéconomiques attendus du Plan de Relance de la Wallonie à court et à moyen termes*, rapport de recherche n°48, <https://www.iweps.be/publication/les-effets-macroeconomiques-attendus-du-plan-de-relance-de-la-wallonie-a-court-et-a-moyen-terme/>.

IWEPS (2022b) *Évaluation ex ante du Plan de relance de la Wallonie au regard des objectifs de développement durable*, rapport de recherche n°52, <https://www.iweps.be/publication/evaluation-ex-ante-du-plan-de-relance-de-la-wallonie-au-regard-des-objectifs-de-developpement-durable/>.

Rapport final des Task Force « Economie et Territoire », « Emploi, social et santé » et « Environnement et climat », décembre 2020.

SPW (2022) *1 an après les inondations, bilan de la gestion post-inondations et continuité de la reconstruction*, Commissariat spécial à la reconstruction.

Sources statistiques

- AWAC, Bruxelles environnement, VMM, CELINE : émissions de gaz à effet de serre.
- BFP, IBSA, IWEPS, Statistiek Vlaanderen : PIB régionaux, emploi intérieur.
- Eurostat : PIB par habitant.
- Statbel : Taux d'emploi, Taux de risque de pauvreté

LA SOUTENABILITÉ DE LA DETTE WALLONNE

Benoît BAYENET¹
Xavier DEBRUN^{2,3}

¹ Professeur ULB et ULiège, Président du Conseil central de l'économie et Vice-Président du Conseil de la fiscalité et des finances de Wallonie, benoit.bayenet@ulb.be

² Chef du Département des Études, Banque Nationale de Belgique et Membre du Comité budgétaire européen, Xavier.debrun@nbb.be

³ Les auteurs ont participé à la rédaction du rapport sur la soutenabilité de la dette de la Région wallonne de la Commission externe sur la dette et les finances publiques. Ils ont réalisé cette synthèse sur la base du rapport final de la Commission (Commission externe sur la dette et les finances publiques, Rapport sur la soutenabilité de la dette de la Région wallonne, déposé au Parlement de Wallonie en novembre 2021).

RÉSUMÉ

Cet article propose une analyse de la viabilité financière (soutenabilité) de la dette régionale wallonne. Après une discussion du périmètre pertinent du secteur public régional, l'article documente la tendance croissante du ratio d'endettement de la Région depuis 2010. Cette évolution est appelée à se poursuivre sur le moyen terme et trouve son origine dans d'importants besoins nets de financement qui ne se réduisent que graduellement à l'horizon 2030. Afin d'appréhender les risques autour d'un scénario de référence fondé sur des projections d'avant la crise énergétique, des scénarios alternatifs suggèrent qu'une hausse persistante des taux d'intérêt constituerait le principal défi pour la soutenabilité de la dette, hausse qui s'est entretemps réalisée. Ce diagnostic est confirmé par une batterie d'indicateurs de soutenabilité validés internationalement. L'article conclut à la nécessité d'une surveillance étroite et continue de la dette régionale, d'une gestion active de cette dernière, de l'adoption d'une stratégie d'assainissement graduelle axée sur la compression de dépenses moins productives et d'un ancrage de cette stratégie dans une règle budgétaire reposant sur un socle législatif contraignant

Mots-clés: politique budgétaire, dette publique, soutenabilité, effet boule de neige, ajustement budgétaire

ABSTRACT

On the Sustainability of the Walloon Regional Debt

This article analyses the sustainability of the Walloon regional debt. Following a discussion of the relevant perimeter of the regional public sector, the article documents the growing trend of the Region's debt ratio since 2010. This evolution is set to continue over the medium term, reflecting significant net borrowing requirements which only gradually recede by 2030. To assess the risks around a baseline scenario based on projections made before the current energy crisis, alternative scenarios suggest that a persistent increase in interest rates would be the main challenge to debt sustainability, a risk which has since materialized. That diagnosis is confirmed by a battery of internationally validated sustainability indicators. The article concludes on the need for close and continuous monitoring of the regional debt, active debt management, the adoption of a gradual consolidation strategy focused on cuts in less productive spending, and the anchoring of this strategy in a legally binding fiscal rule.

Keywords: fiscal policy, public debt, sustainability, snowball effect, fiscal consolidation

1 INTRODUCTION

Suite à la crise économique causée par la pandémie de la Covid-19 et ses répercussions sur les finances publiques, le ministre des Finances de la Région wallonne, a mis en place en janvier 2021 une Commission externe de la dette et des finances publiques (ci-après dénommée « Commission »). La Commission, présidée par J. Hilgers⁴ était composée de B. Bayenet, H. Bogaert, E. de Callataÿ, B. Colmant, Ph. Donnay, R. Gillet et G. Pagano. Différentes administrations wallonnes ont également participé⁵. La Commission a aussi pu bénéficier des contributions du Bureau fédéral du Plan (BfP, D. Bassilière et V. Frogneux) et de la Banque nationale de Belgique (BNB, X. Debrun et M. Kasongo Kashama). La Commission a remis son rapport en novembre 2021.

Cet article⁶ présente les principales analyses et conclusions du rapport de la Commission sur la base des trois axes de travail : un état des lieux de l'endettement public wallon, des projections à politique inchangée à l'horizon 2030 et une évaluation de la soutenabilité de la dette wallonne. Vu l'évolution constante des perspectives économiques à moyen terme au gré des millésimes de prévisions, la principale contribution de ce travail est d'ordre méthodologique. L'analyse de soutenabilité présentée dans ces pages a été réalisée en août 2021 sur la base des prévisions macroéconomiques de juin 2021 pour la Belgique et de juillet 2021 pour la Région⁷. Au vu des récents événements, qui ont dégradé davantage les finances publiques fédérales et régionales, elle a donc un caractère illustratif.

⁴ Directeur à la Banque Nationale de Belgique et Président du Conseil Régional du Trésor, organe de supervision de la politique financière wallonne.

⁵ La cellule d'informations financières (CIF), l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS), la cellule de la dette et la cellule d'appui au monitoring ont pleinement participé aux travaux de la Commission.

⁶ Voir l'introduction du numéro pour une définition des principaux concepts budgétaires mobilisés dans cet article.

⁷ Elles ne prennent donc pas en compte l'impact budgétaire des inondations de juillet 2021 ni celui des décisions budgétaires prises par le Gouvernement. Celles-ci n'étaient pas de nature à modifier sensiblement les résultats de l'analyse ni les recommandations de la Commission.

2

LA DETTE RÉGIONALE : DÉFINITION, MESURE ET ÉVOLUTION RÉCENTE

2.1. DÉFINITION

La dette publique totalise les emprunts de fonds (et les obligations correspondantes de rembourser le principal à une date donnée) effectués par les pouvoirs publics pour financer les dépenses qui ne peuvent être couvertes par les recettes. La possibilité d'emprunter des fonds augmente les marges de manœuvre du gouvernement. On qualifie d'ailleurs « d'espace budgétaire » le montant total qu'un gouvernement pourrait emprunter sur une période donnée sans causer d'inquiétude par rapport à sa solvabilité.

La dette publique peut jouer trois fonctions principales dans l'économie. Elle permet tout d'abord de mobiliser l'épargne privée (ménages et entreprises) pour financer des dépenses qui ont un effet durable sur la croissance économique et donc sur les recettes futures du gouvernement. La dette permet ainsi une meilleure synchronisation entre les bénéfices futurs de certaines politiques publiques (par exemple, les investissements en infrastructure, la recherche et développement, etc.) et les coûts actuels de ces initiatives. Deuxièmement, l'endettement permet aux pouvoirs publics d'absorber l'impact de chocs majeurs sur la population (par exemple, la crise sanitaire ou les inondations). Comme de tels risques ne peuvent être assurés par le secteur privé, l'intervention publique est la seule possibilité pour protéger le citoyen des effets matériels de tels chocs. Enfin, au niveau du secteur financier, le titre d'endettement public jouit souvent d'un statut d'actif sans risque, faisant de lui une référence pour la détermination des primes de risque associées aux autres actifs financiers. Les obligations publiques offrent par la même occasion

une possibilité de placement de l'épargne présentant un minimum de risque.

Ces considérations ne s'appliquent cependant pas avec la même force à tous les niveaux de pouvoir d'un État décentralisé ou fédéral. Seule la dette souveraine, émise par l'État central/fédéral, joue pleinement ces trois fonctions. Le faible risque de crédit associé aux obligations d'un État souverain tient essentiellement à son pouvoir de définir et de lever l'impôt. Étant donné que la dette publique correspond fondamentalement à un droit du prêteur sur les recettes futures du gouvernement, le pouvoir de contrôle de ces recettes constitue l'atout majeur de tout débiteur public. L'assiette imposable à la disposition du gouvernement représente la garantie ultime de la dette publique. Cette capacité de contrôle des recettes est en général plus restreinte pour les entités décentralisées (régions, pouvoirs locaux) qui bénéficient de dotations prédéterminées au niveau central et/ou dont le pouvoir fiscal est souvent limité (contraintes sur la définition des assiettes d'imposition et des taux de taxation). Cette moindre flexibilité par rapport au débiteur souverain s'applique aux Régions belges (cf. l'article de Benoît Bayenet et Marc Bourgeois, pp. 31 à 62). Dans le cas de la Région wallonne, les recettes propres représentent à peine plus de la moitié des recettes totales.

Enfin, comme expliqué dans l'introduction (cf. Bayenet, pp. 5 à 30), saisir une image fidèle de la dette publique exige de définir le périmètre du secteur public. La consolidation nécessaire à l'obtention de niveaux de dettes et de déficits économiquement pertinents pour l'analyse de soutenabilité reste un exercice complexe, empreint d'inévitables approximations et de corrections statistiques destinées à couvrir le manque d'information, afin de conserver la cohérence des chiffres.

2.2. INDICATEURS D'ENDETTEMENT PERTINENTS AU NIVEAU RÉGIONAL

Une fois le périmètre défini, il s'agit d'établir un indicateur d'endettement économique et financièrement pertinent. Conformément à la norme internationale, la Commission se réfère à un concept de dette brute, c'est-à-dire le montant total des obligations financières remboursables à l'échéance au créancier (ou principal)⁸. Mesurer l'endettement en termes nominaux (milliards d'euros) n'est pas satisfaisant car le montant est déconnecté de toute notion de capacité d'emprunt (ou de remboursement). C'est ainsi que la dette publique est généralement exprimée en termes de ratio. Pour un État souverain, le ratio entre la dette et le PIB est l'approche la plus courante. Le PIB constitue en effet la mesure la plus large de la base taxable potentielle d'une économie, une sorte de garantie (le collatéral) ultime de la dette publique.

Deux raisons justifient de s'écarter de cette convention pour les Régions. Premièrement, le PIB est moins pertinent pour construire un ratio d'endettement public au niveau régional qu'au niveau national. Il suffit de penser aux nombreux navetteurs wallons travaillant à Bruxelles : ils payent leurs impôts en Wallonie alors qu'ils contribuent au PIB bruxellois. La majeure partie de leurs dépenses s'effectuent en Wallonie alors que leur revenu est généré à Bruxelles. Or, il n'existe pas de balances des paiements interrégionaux et donc pas d'estimation du revenu régional brut, qui serait en l'occurrence plus adéquat que le produit régional.

La seconde raison pour ne pas utiliser le PIB comme dénominateur du ratio d'endettement régional est que la Région ne dispose pas de la même maîtrise de ses recettes qu'un État souverain. Cela distend encore plus le lien entre le PIB et son interprétation comme garantie ultime de la dette publique.

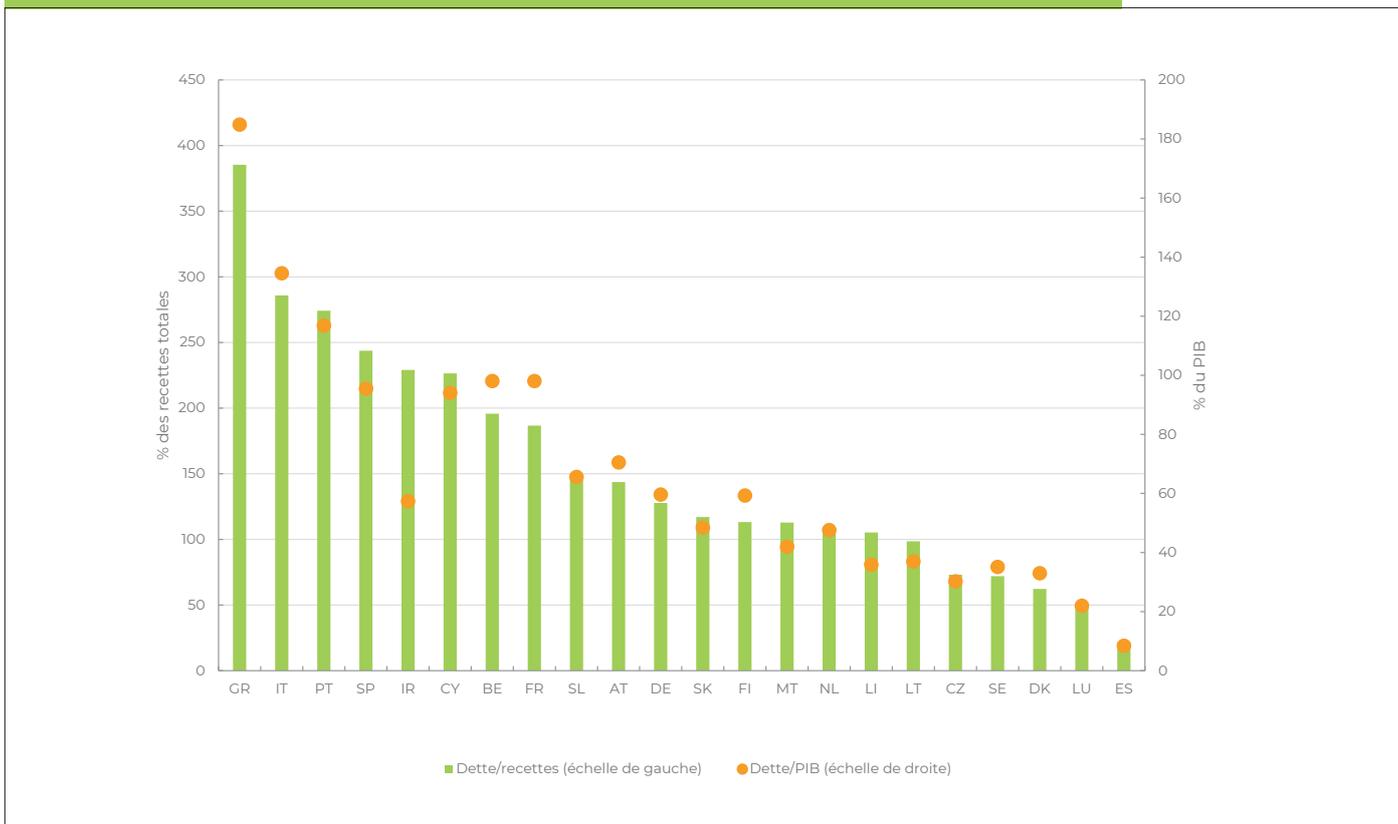
La Commission a donc opté, comme dénominateur du ratio d'endettement régional, pour les recettes totales consolidées des pouvoirs publics repris dans le périmètre de la dette. Les agences de notation utilisent aussi cette convention. L'avantage majeur des données en matière de recettes est qu'elles sont immédiatement disponibles et reflètent un agrégat directement observable et aisément projetable. L'inconvénient de cet indicateur est qu'il ne mesure pas le potentiel de génération de recettes futures par le Gouvernement (donc sa véritable capacité d'emprunt) mais bien les recettes effectives et, pour le futur, des projections à législation inchangée (donc sans nouvelle réforme de l'État).

Le graphique 1 compare pour une sélection d'États membres de l'Union européenne les ratios d'endettement en pourcentage du PIB et de leurs recettes publiques totales. À l'exception de quelques pays (comme l'Irlande ou les États baltes dont les prélèvements fiscaux en proportion du PIB sont faibles), l'information transmise par les deux indicateurs quant au poids de l'endettement est essentiellement la même. Par ailleurs, en moyenne, le ratio dette/recettes est approximativement le double du ratio dette/PIB⁹. Cette proportionnalité est utile à garder en tête dans l'optique de l'interprétation des indicateurs de soutenabilité en comparaison avec des débiteurs souverains.

⁸ Par opposition à la dette brute, la notion de dette nette déduit du principal la somme des actifs financiers liquides détenus par l'entité publique.

⁹ Dans l'UE, les recettes publiques totales avoisinent en effet 50% du PIB.

Graphique 1 : Ratios d'endettement en 2019 dans l'UE en pourcentage des recettes et en pourcentage du PIB



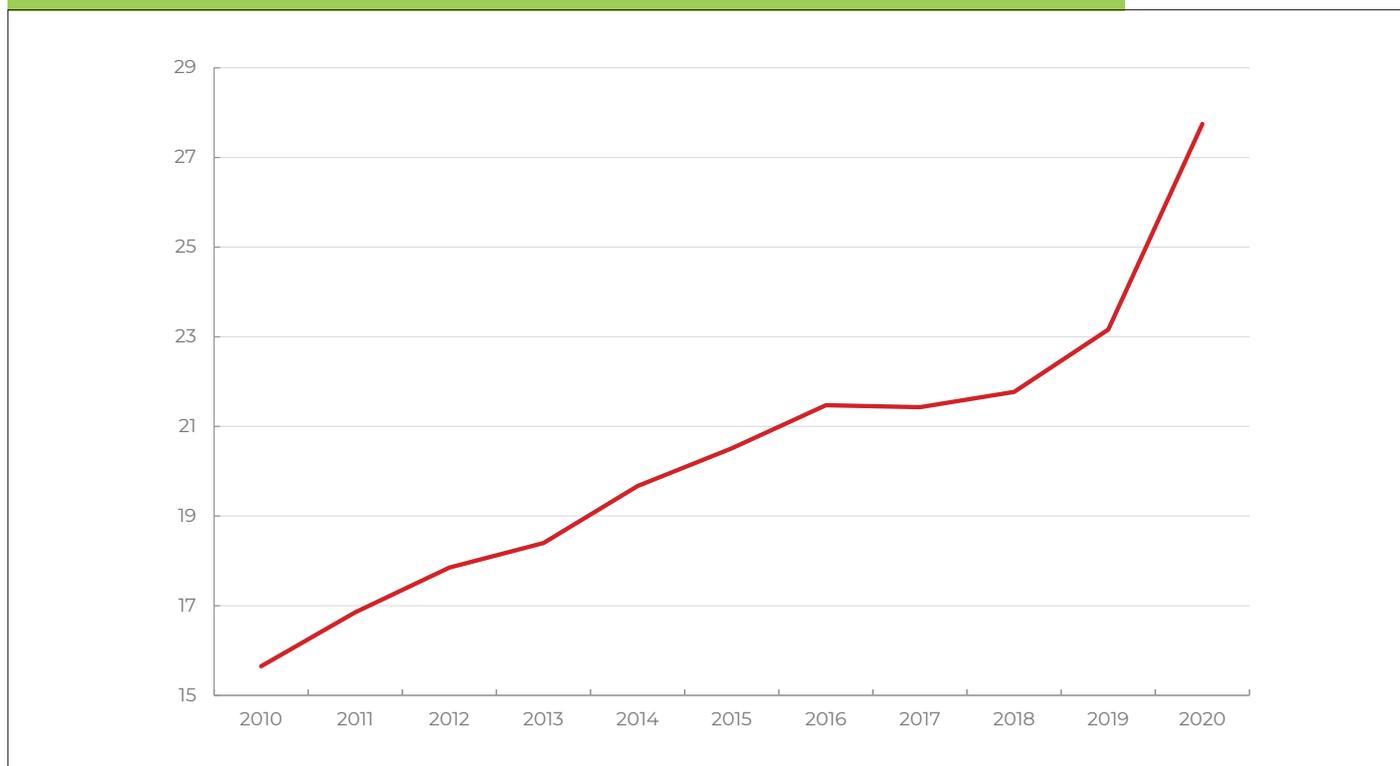
Source : Commission externe sur la dette et les finances publiques (2021), d'après les données du Fonds monétaire international (FMI, Fiscal Monitor, avril 2021)

2.3. ÉVOLUTION DE LA DETTE SUR LA PÉRIODE 2010-2020

Exprimée en termes nominaux (milliards d'euros), la dette publique wallonne a connu une hausse quasi ininterrompue depuis 2010 (cf. graphique 2), sous l'effet de déficits successifs mais aussi d'autres opérations affectant le niveau de la dette sans influencer le

solde budgétaire (par exemple, une prise de participation publique dans une entreprise privée financée par emprunt) et l'élargissement du périmètre du secteur public économiquement pertinent pour mesurer la dette régionale. Comme suggéré précédemment, le lien entre la variation du stock de dettes et les flux budgétaires y contribuant (le solde net à financer SEC) est en effet particulièrement distendu (cf. graphique 3).

Graphique 2 : Évolution de la dette publique wallonne de 2010 à 2020, en milliards d'euros



Source : Commission externe sur la dette et les finances publiques (2021), d'après les données de l'ICN

L'évolution de la dette en comptabilité SEC s'explique non seulement par l'évolution du solde net à financer (les bâtonnets en vert sur le graphique 3) mais aussi par des opérations dites « stock-flux » (bâtonnets en orange sur le graphique 3). Ces opérations, qui n'impactent pas le solde à financer mais influencent le niveau de la dette, concernent principalement la méthode de comptabilisation des recettes à l'impôt des personnes physiques (IPP) et des opérations purement financières (octrois de crédits et prises de participations, dites « codes 8 », cf. Introduction, pp. 5 à 30). Au niveau des recettes IPP, il peut y avoir un écart significatif entre le moment de la perception effective (enregistrement de la recette en base caisse) et le moment où la créance en faveur de l'Etat se crée (enregistrement en droit constaté). Ce fut notamment le cas lors de la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État en 2015-2016. Quant aux « codes 8 », ces opérations n'affectent pas,

par définition, le solde SEC mais bien le niveau de la dette.

Dans le système SEC, l'enregistrement dans les comptes des Régions des recettes provenant des centimes additionnels régionaux à l'IPP se fait au moment de l'enrôlement. L'année 2015 étant celle du démarrage du dispositif de l'IPP régional, il existe dès lors un écart considérable entre les recettes en comptabilité SEC (qui ne peuvent être actées que quand l'administration fédérale commence à enrôler l'impôt, début juillet) et les recettes effectivement encaissées par les Régions sous forme d'avances de l'autorité fédérale en cours d'année 2015. Pour cette année-là, seuls les enrôlements réalisés en 2015 et liés à l'exercice d'imposition 2015 (revenus de l'année 2014) ont donc été comptabilisés dans les comptes régionaux, ce qui explique l'important « stock-flux » négatif, les recettes en cash ayant excédé les recettes comptables.

Graphique 3 : Variation de la dette et solde net à financer, en milliards d'euros

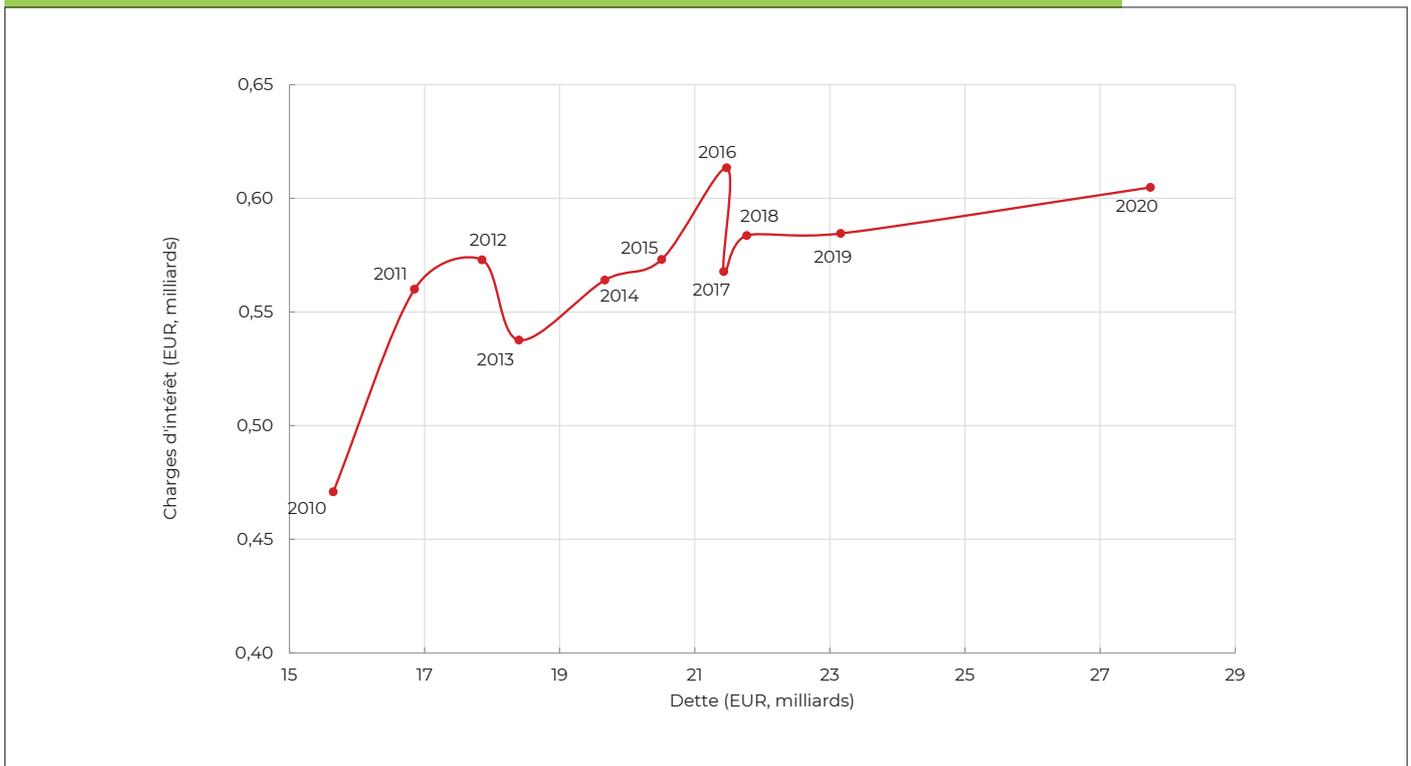


Source : Commission externe sur la dette et les finances publiques (2021), d'après les données de l'ICN

Le graphique 4 illustre l'évolution du montant de la dette (axe horizontal) et de la charge d'intérêt (axe vertical). Nous pouvons constater qu'en dépit de conditions d'emprunt historiquement favorables, les

charges d'intérêt annuelles ont augmenté de plus de 130 millions d'euros entre 2010 et 2020 pour excéder les 600 millions d'euros, ce qui représente près de 4 % des recettes de la Région.

Graphique 4 : Dette et charge d'intérêt de 2010 à 2020

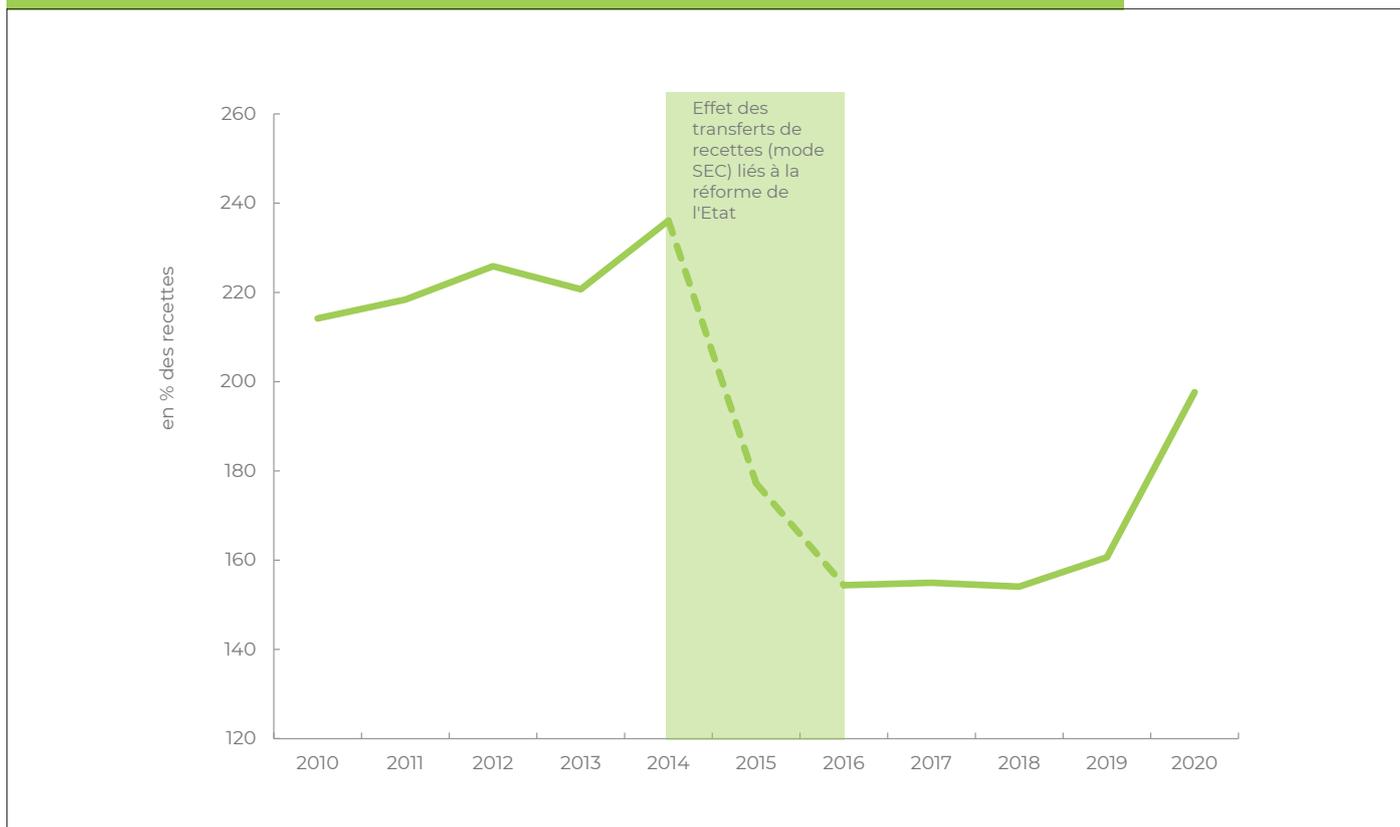


Source : Commission externe sur la dette et les finances publiques (2021), d'après les données de l'ICN et du BfP

L'évolution du ratio d'endettement par rapport aux recettes totales illustre l'effet que peut avoir une hausse du potentiel fiscal de la Région (cf. graphique 5). En effet, la sixième réforme de l'État a augmenté significativement les recettes propres des Régions, une hausse qui s'est étalée, conformément aux règles comptables SEC, sur 2015 et 2016. Ces deux années, le ratio d'endettement régional a fortement baissé,

passant de presque 240 % en 2014 à 155 % en 2017. Toute proportion gardée, ces chiffres correspondent à une réduction du ratio d'endettement d'un État souverain de 120 % du PIB à un peu moins de 80 %. Néanmoins, ce même ratio est reparti à la hausse dès 2019 et a explosé en 2020 sous l'effet combiné du creusement brutal du déficit et de la baisse des recettes liées à la crise de la Covid-19.

Graphique 5 : Évolution de la dette publique wallonne en pourcentage des recettes totales de 2010 à 2020



Source : Commission externe sur la dette et les finances publiques (2021), d'après les données de l'ICN

Cette section étudie l'évolution probable de la dette régionale wallonne à l'horizon 2030. Cette analyse prospective se fonde sur différents scénarios macroéconomiques. Le premier (scénario de référence) suppose un retour assez rapide de l'économie vers ses tendances de long terme sans choc économique ou financier ni inflexion de politique régionale jusqu'en 2030. Afin d'appréhender l'inévitable incertitude entourant ce scénario de référence, une série de scénarios alternatifs ont été élaborés. Ils permettent d'estimer l'impact sur les finances publiques de déviations plausibles par rapport à certaines hypothèses du scénario de référence.

3.1. SCÉNARIOS DE RÉFÉRENCE

Le scénario de référence reflète le cadrage macroéconomique élaboré par le Bureau fédéral du Plan (BfP) dans les Perspectives économiques nationales de juin 2021 et par le BfP, l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA), l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) et Statistiek Vlaanderen dans les *Perspectives économiques régionales* de juillet 2021 (Bureau fédéral du Plan *et al.*, 2021). Les projections disponibles ont fait l'objet d'un prolongement technique jusqu'à 2030 en supposant une continuation des tendances lourdes de l'économie, et donc en l'absence de cycle ou d'autres chocs.

Le scénario suppose une croissance réelle du PIB wallon en moyenne légèrement inférieure à celle du PIB national et donc du PIB flamand. Sur la période 2020-2030, le retard de croissance cumulé de la Wallonie par rapport à la Flandre est d'environ 2,5 points de pourcentage. Alors que la forte reprise de 2021 se prolonge quelque peu en 2022, la croissance réelle converge ensuite vers un rythme estimé à environ 1,2 % par an pour la Belgique, 1,3 % pour la Flandre et 1,0 % pour la Wallonie. La trajectoire budgétaire

est aussi sensible à l'inflation (tant via les recettes que les dépenses) et aux taux d'intérêt (via le service de la dette). Les projections tablent sur une inflation annuelle stable autour de 1,75 %. Le taux d'intérêt nominal à long terme est quant à lui supposé se normaliser graduellement, partant d'une valeur proche de zéro en 2020 pour converger vers le taux de croissance du PIB nominal (réel + inflation) en 2030 (2,9 %). Ceci dit, le refinancement à ces taux très favorables de dettes plus anciennes arrivant à maturité permet au taux moyen sur la dette (ou taux « implicite ») de rester stable autour de 2 % durant toute la période. Ces hypothèses laissent donc peu de place à un effet d'auto-alimentation significatif de la dette par les charges d'intérêt.

Sur la base de ce cadre macroéconomique, des projections budgétaires ont été réalisées à l'aide de l'outil « OPERA » (outil de projection et d'évaluation régional analytique). Ce dernier couvre l'ensemble des recettes et dépenses de la Région wallonne, ainsi que le stock de la dette et la synthèse des corrections SEC utilisées pour le calcul du solde de financement. OPERA produit une trajectoire à politique inchangée, mais peut aussi intégrer l'impact pluriannuel des décisions du Gouvernement qui sont portées à la connaissance de la Cellule d'appui au monitoring. Ces projections ont été réalisées en août 2021 et n'incorporent donc pas l'effort de reconstruction engagé à la suite des inondations de juillet ni l'engagement du Gouvernement à réaliser des économies structurelles graduelles.

Le périmètre considéré pour les projections couvre la dette consolidée du Gouvernement wallon et des Unités d'administration publique (UAP) sous son contrôle, ainsi que des « codes 8 ».

Le tableau 1 présente l'évolution des principaux agrégats budgétaires dans le scénario de référence. Le solde de financement SEC s'élève à environ -3 milliards d'euros de 2021

à 2024, période caractérisée par les mesures prises dans le cadre de la crise sanitaire et la mise en œuvre du Plan de relance de la Wallonie. Il diminue ensuite et tend à se stabiliser autour d'un milliard d'euros dans un contexte de disparition progressive du montant de transition de la loi spéciale de financement (LSF) (cf. l'article de Benoît Bayenet et Marc Bourgeois, pp. 31 à 62). L'augmentation du déficit en

2026 est imputable aux hypothèses techniques relatives aux certificats verts.

Pour ces projections, l'augmentation de la dette correspond assez bien au solde net à financer. Ce dernier n'excède que légèrement le solde de financement SEC, essentiellement à la suite d'octrois nets de crédits et de prises nettes de participations (« codes 8 »).

Tableau 1 : Agrégats budgétaires dans le scénario de référence, en milliards d'euros

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Recettes (a)	14,6	14,9	15,2	15,6	15,9	15,9	16,2	16,5	16,9	17,2
Dépenses primaires (b)	16,7	17,5	17,7	17,7	16,0	16,2	16,4	16,6	16,8	17,1
Charges d'intérêts (c)	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9
Solde primaire (d)=(a)-(b)	-2,2	-2,6	-2,5	-2,1	-0,1	-0,3	-0,2	-0,1	0,0	0,2
Solde de financement SEC (e)=(a)-(b)-(c)	-2,8	-3,2	-3,2	-2,8	-0,9	-1,1	-1,0	-1,0	-0,8	-0,8
Codes 8 et corrections SEC (f)	-0,6	-0,5	-0,4	-0,5	-0,5	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Ajustement statistique (g)	0,0	-0,1	-0,3	0,0	-0,2	-0,2	0,0	-0,2	-0,1	-0,2
Solde net à financer (h) = (e)+(f)+(g)	-3,4	-3,8	-3,9	-3,4	-1,6	-1,6	-1,3	-1,4	-1,3	-1,2
Dette	28,9	32,8	36,6	40,0	41,6	43,2	44,5	45,9	47,2	48,5

Source : Commission externe sur la dette et les finances publiques (2021), d'après les données de la Cellule d'appui au monitoring (CAM) et de la Cellule d'informations financières (CIF)

Si la dette nominale continue d'augmenter, il convient de comparer cette hausse à celle des recettes qui, après 2024 (date de l'élimination progressive du montant de transition), affichent un taux de croissance nominal oscillant entre 1,7 et 2,1 % par an. Cette croissance atone des recettes à politique inchangée implique que le ratio d'endette-

ment est orienté à la hausse jusqu'à la fin de l'horizon de projection (cf. graphique 6). Exprimé en pourcentage des recettes, le solde net à financer, qui se réduit de moitié en 2025 suite à l'arrêt soudain des mesures de relance, peine à se contracter davantage (cf. graphique 7).

Graphique 6 : Dette publique wallonne en pourcentage des recettes totales (2020-2030)

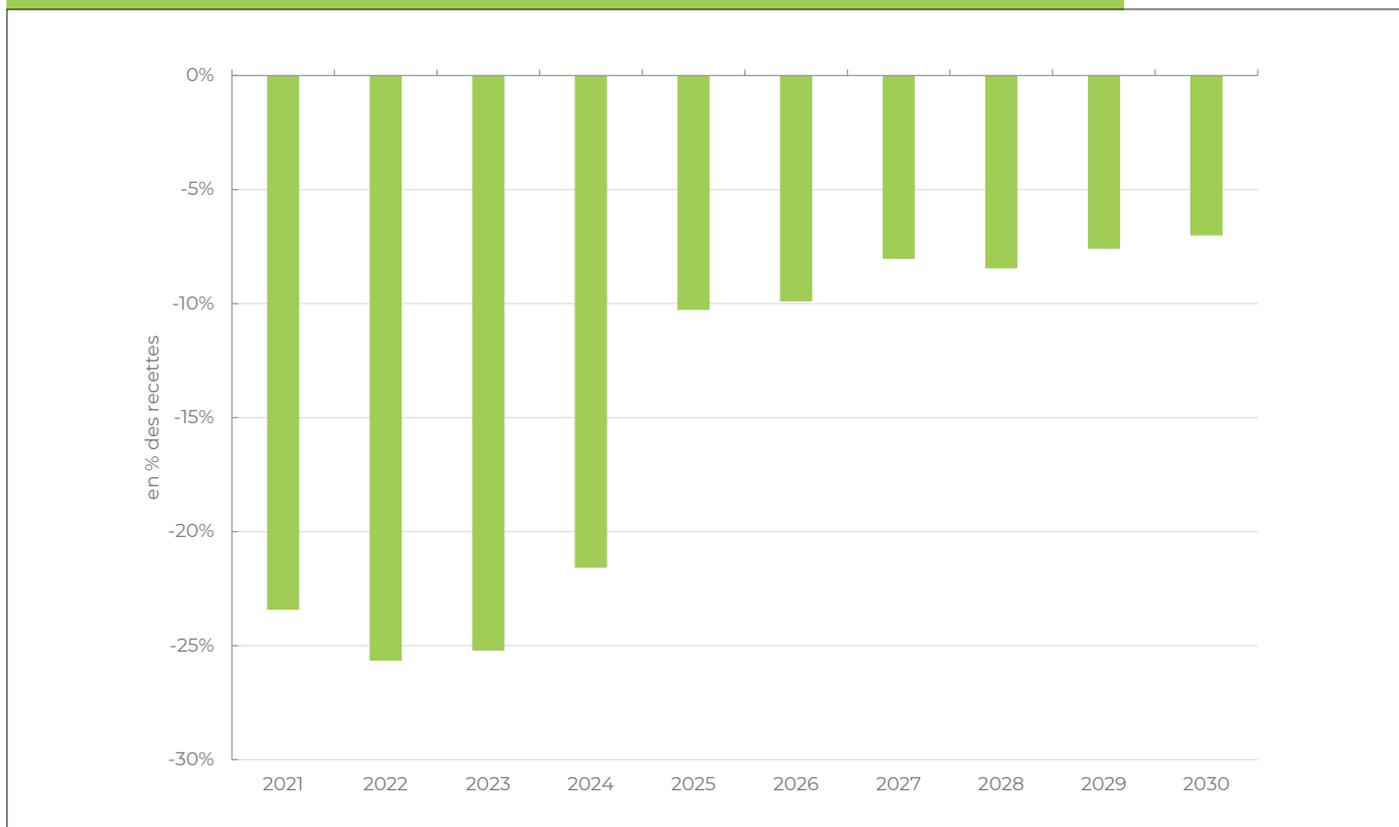


Source : Commission externe sur la dette et les finances publiques (2021), d'après les données de la Cellule d'appui au monitoring (CAM) et de la Cellule d'informations financières (CIF)

En dépit de la brusque correction budgétaire supposée en 2025 (réduction de moitié du déficit), le ratio d'endettement régional n'est donc pas stabilisé à l'horizon 2030. Il est intuitivement clair que la somme des obligations financières de la Région ne peut

croître indéfiniment plus vite que sa garantie ultime, à savoir la capacité de la Région à générer des recettes. Dans ce sens, la soutenabilité de la dette régionale wallonne n'est pas assurée.

Graphique 7 : Solde net à financer wallon en pourcentage des recettes (2020-2030)



Source : Commission externe sur la dette et les finances publiques (2021), d'après les données de la Cellule d'appui au monitoring (CAM) et de la Cellule d'informations financières (CIF)

3.2. SCÉNARIOS ALTERNATIFS

Les scénarios alternatifs reflètent les variantes de chocs isolés considérés comme plausibles. La réalité sera une combinaison inconnue de ces différents chocs. Ces variantes doivent donc être vues comme un ensemble destiné à donner une idée de la sensibilité des résultats à des évolutions imprévisibles, pas comme un effort de prédire l'avenir en forgeant des scénarios individuellement plausibles.

Trois types de risques sont considérés : risque macroéconomique (variantes plus ou moins favorables des hypothèses de croissance économique), risque budgétaire exogène (hausse des coûts d'emprunt) et risque budgétaire endogène (prolongation

partielle des dépenses actuellement associées au Plan de relance).

Pour les risques macroéconomiques, la Commission a considéré :

- un choc de croissance défavorable au seul PIB wallon (0,25 point de pourcentage) sans changement de la croissance du PIB national. Dans ce scénario asymétrique, le choc négatif en Wallonie est compensé au niveau belge par un choc positif pour Bruxelles et la Flandre. Le partage des risques inhérent au système de dotations prévu dans les mécanismes de la LSF joue pleinement permettant un lissage de l'effet du choc sur les finances publiques régionales wallonnes (cf. l'article de Benoît Bayenet et Marc Bourgeois, pp. 31 à 62). L'inflation et les

taux d'intérêt sont supposés stables par rapport au scénario de référence.

- Un gain de croissance favorable au seul PIB wallon (0,25 point de pourcentage) sans changement du PIB national. Le partage des risques via les dotations joue alors en sens inverse de la variante ci-dessus. Dans ce cas aussi, l'inflation et les taux d'intérêt restent stables par rapport au scénario de référence.
- Un choc symétrique national (0,25 point de pourcentage de perte de croissance pour toutes les régions). Dans ce cas, le partage du risque ne joue évidemment plus et les finances publiques de tous les niveaux de pouvoir sont directement et plus fortement affectées. L'inflation baisse légèrement, mais les taux d'intérêt restent, par hypothèse, stables par rapport au scénario de référence.

Au niveau des risques budgétaires exogènes, le plus pertinent au moment d'effectuer l'exercice était une hausse des primes de risque exigées par les créanciers de la Région wallonne. Au vu des événements récents, ce risque aurait aussi pu caractériser un resserrement inattendu des conditions monétaires et financières en réponse aux tensions inflationnistes apparues dès la reprise post-pandémie et aggravées par l'impact de l'agression russe en Ukraine sur les prix de l'énergie. En réalité, un tel resserrement s'accompagne le plus souvent de primes plus élevées. Un crédit plus rare et plus cher rend en effet les créanciers plus discriminants face au risque encouru. Quoi qu'il en soit, l'exercice de simulation capte la sensibilité de la trajectoire de dette aux coûts d'emprunt.

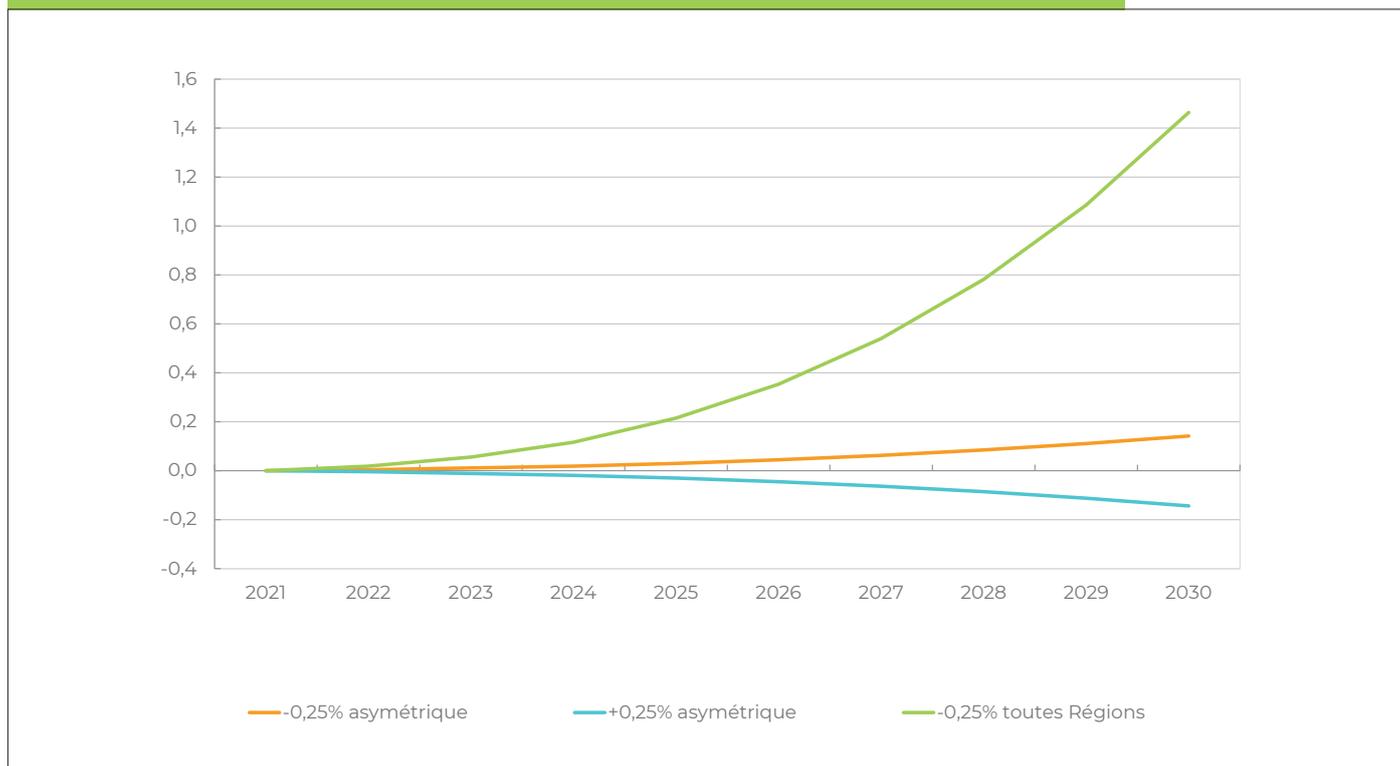
Trois degrés de choc sont considérés pour le relèvement des primes de risque : 100, 250

et 400 points de base¹⁰. C'est le scénario de tous les dangers car, en pratique, le processus de détermination des primes n'est en général ni graduel ni linéaire. Les marchés financiers restent souvent myopes face à une dégradation progressive des finances publiques, mais le réveil (habituellement causé par un choc externe ou un changement de sentiment) peut être dévastateur. Une dette élevée expose le débiteur public aux prophéties autoréalisatrices, phénomène par lequel une hausse exogène des primes se traduit effectivement par un plus grand risque d'accident car l'auto-alimentation de la dette par les charges d'intérêt complique la maîtrise de celle-ci. Dans pareil cas, et sans secours extérieur (par exemple, un prêt multilatéral, ou un financement monétaire), le pouvoir public sous pression doit souvent convaincre de sa volonté de remettre ses comptes en ordre par un effort budgétaire majoré et rarement indolore.

Le scénario de risque budgétaire endogène est inspiré par la continuation d'une politique volontariste d'investissements publics qui a débuté en 2019 et s'est amplifiée avec le Plan de relance. Ce dernier suppose en effet que les dépenses du Plan wallon de relance courent jusqu'en 2024 puis disparaissent complètement dès 2025. Ce septième scénario de risque considère donc une certaine persistance des dépenses associées au Plan de relance au-delà de 2025. Les dépenses hors charges d'intérêt (« primaires ») de la Région wallonne sont donc revues à la hausse de 853 millions d'euros par an sur la période 2025-2030. Il s'agit d'un scénario à fort impact budgétaire si ces dépenses d'investissement ne sont pas compensées par des diminutions d'autres dépenses moins efficaces ou pourvoyeuses de croissance.

¹⁰ À titre indicatif, le taux d'intérêt de référence à long terme pour l'État belge (rendement OLO à 10 ans) a augmenté d'environ 300 points de base sur la seule année 2022.

Graphique 8 : Chocs de croissance : impact sur la dette en milliards d'euros



Source : Commission externe sur la dette et les finances publiques (2021), d'après les données de la Cellule d'appui au monitoring (CAM) et de la Cellule d'informations financières (CIF)

Les chocs de croissance asymétriques, qu'ils soient favorables ou défavorables, n'ont qu'un impact très limité sur la dette (un peu moins de 150 millions d'euros en 2030, cf. graphique 8). Cela s'explique par le partage des risques induits par la mécanique de LSF. Dans le cas du choc favorable, l'augmentation du PIB wallon gonfle la base imposable à l'IPP, et donc les recettes d'IPP régional mais aussi les dotations prévues par la LSF et partagées selon une clé IPP. Cette augmentation de l'IPP payé par les résidents wallons conduit cependant à une réduction des montants reçus au titre du mécanisme de solidarité nationale, ce qui vient largement contrebalancer la hausse des recettes d'IPP régional. Le résultat symétrique s'observe dans le cas du choc défavorable : la solidarité nationale compense en bonne partie les pertes réalisées sur l'IPP régional. En fin de compte, les transferts de solidarité reçus

en cas de choc négatif sur la croissance wallonne se paient par un moindre retour en cas de choc positif.

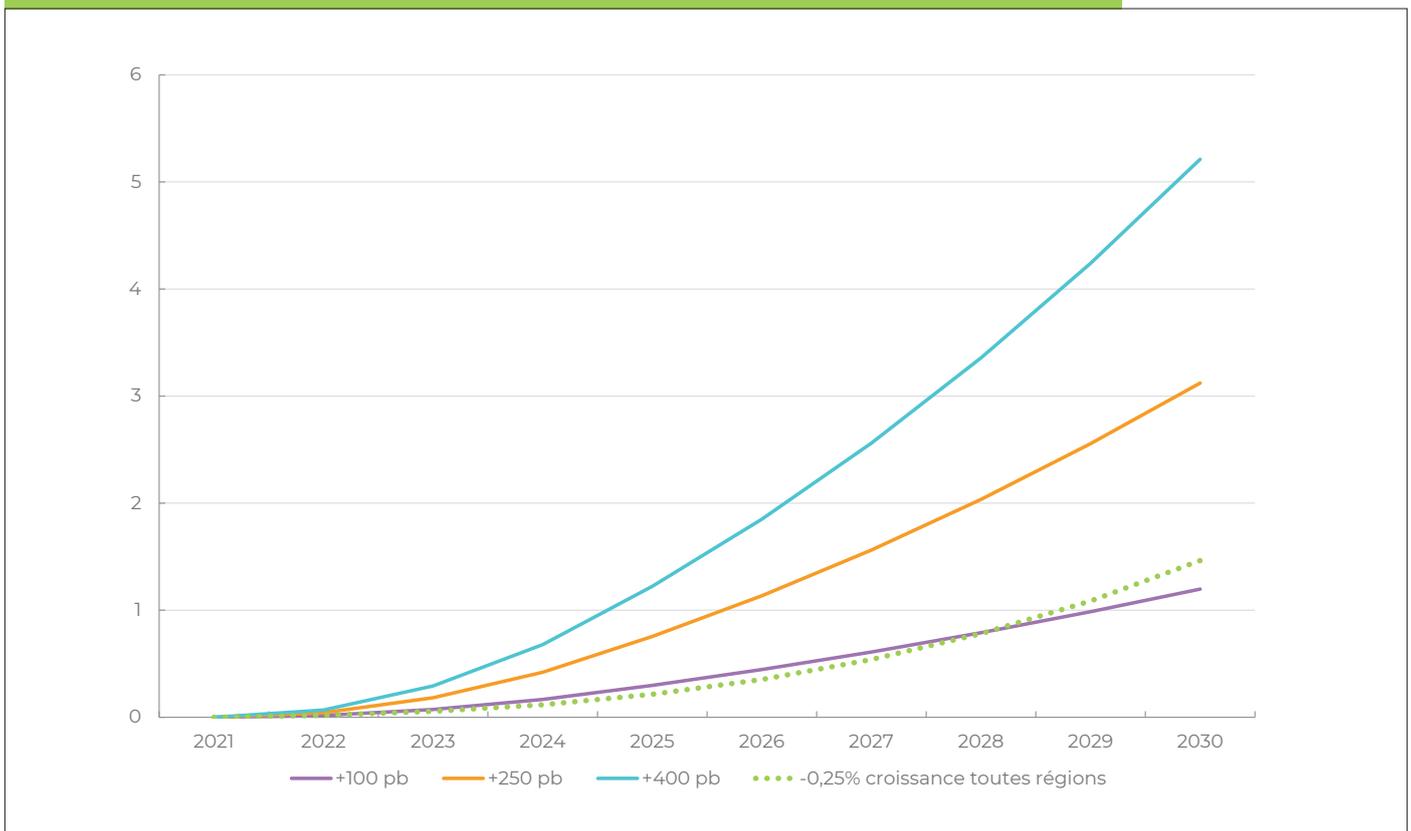
Par définition, les effets d'un choc symétrique affectant toutes les Régions ne peuvent être partagés. La détérioration des finances wallonnes est nettement plus significative, avec un effet sur la dette régionale plus de dix fois supérieur au cas asymétrique (cf. graphique 8). La perte de croissance se reflète directement sur la plupart des dotations prévues dans la LSF et sur les recettes fiscales de la Région wallonne. C'est donc bien le cadre macroéconomique national plus que le cadre régional qui influence la santé des finances de la Région.

Le niveau élevé de l'endettement public rend les finances publiques régionales hautement vulnérables à une augmentation des coûts d'emprunt (primes de risque). Cette vulnérabilité est d'autant plus tan-

gible que le contexte généralisé de finances publiques dégradées en Europe et ailleurs est particulièrement propice aux retournements soudains de sentiments sur les marchés financiers, y compris à des phéno-

mènes de contagion - si une crise devait se produire dans une région jugée comparable à la Wallonie - ou de prophéties auto-réalisatrices.

Graphique 9 : Chocs sur les primes de risque : impact sur la dette en milliards d'euros



Source : Commission externe sur la dette et les finances publiques (2021), d'après les données de la Cellule d'appui au monitoring (CAM) et de la Cellule d'informations financières (CIF)

L'augmentation des charges d'intérêt qui en découlerait s'étalerait sur plusieurs années en fonction du rythme de refinancement de la dette arrivant à échéance et des besoins annuels nets de financement pour couvrir les déficits. Toutefois, les simulations effectuées pour les trois scénarios considérés ne laissent aucun doute sur la force de l'effet boule de neige. Sans réaction du Gouvernement, la dette nominale se trouverait sur un chemin exponentiel (cf. graphique 9). L'impact du scénario le plus modéré (un relèvement des taux d'intérêt

de 100 points de base) est comparable à celui du pire scénario macroéconomique (une réduction du taux de croissance nationale de 25 points de base, représenté par la ligne pointillée). Quant au scénario de primes de risque le moins favorable (+400 points de base), c'est plus de 5 milliards d'euros qui viendraient s'ajouter à la dette estimée dans le scénario de base en 2030.

Enfin, le risque budgétaire endogène représenté par une prolongation d'une partie des dépenses actuellement associées au Plan

de relance, au-delà de 2024, conduirait à une augmentation du déficit à moyen terme. L'effet cumulé sur la dette en 2030 est estimé à près de 5,5 milliards d'euros, ce qui est comparable au scénario le moins favorable de rehaussement des primes de risques.

L'analyse des différents scénarios suggère que dans tous les cas de figure envisagés, la dette régionale continuerait de croître au moins jusqu'en 2030. Les risques macroéconomiques liés à des développements purement régionaux sont les plus anodins, grâce au partage des risques inhérent à la loi de financement des entités fédérées. Par contre, les chocs budgétaires exogènes (hausse des primes de risque) et endo-

gènes (pérenniser au-delà de 2024 certaines dépenses d'investissement du Plan de relance) provoquent des dérapages substantiels de la trajectoire d'endettement, qui n'apparaît dès lors pas maîtrisée. Il ressort clairement des simulations qu'il serait hasardeux pour le Gouvernement de compter sur un rebond économique régional induit par les diverses mesures de relance économique aux niveaux régional ou fédéral. L'évolution de la situation macroéconomique depuis cet exercice de simulation montre bien les dangers de miser sur la chance. Maîtriser l'endettement public wallon passera inévitablement par un effort budgétaire structurel de longue haleine.

4 ANALYSE DE SOUTENABILITÉ

Cette section formalise l'analyse de soutenabilité en adaptant et en appliquant les méthodes habituellement utilisées au niveau international (Fonds monétaire international (FMI), 2022, et Commission européenne, 2022).

4.1. CONCEPT DE SOUTENABILITÉ

D'un point de vue économique, assurer la soutenabilité de la dette publique est une nécessité, une contrainte financière inévitable et pas un choix. En effet, la notion de soutenabilité est ancrée dans l'impératif de solvabilité (la capacité à assumer toutes ses obligations financières) qui prévaut pour tous les agents économiques, y compris les pouvoirs publics.

Une dette publique est considérée comme soutenable lorsqu'il est hautement probable que son évolution sur le moyen à long terme est bien maîtrisée. Comme indiqué précédemment, tout titre d'endettement public étant un droit sur les revenus futurs du pouvoir émetteur, l'endettement est généralement mesuré en termes de ratio par rapport au potentiel de génération de recettes par ce même émetteur (notamment via l'impôt). C'est pourquoi les dettes publiques nationales sont mesurées en pourcentage du PIB, l'expression la plus large de la base taxable d'un pays. Pour les raisons évoquées dans la section 2, la Commission a jugé plus opportun d'exprimer la dette régionale en pourcentage des recettes totales de la Région.

L'évolution du ratio d'endettement dépend de trois facteurs : le coût de l'emprunt (la vitesse à laquelle la dette nominale évoluerait si on couvrait l'entièreté de la charge d'intérêt par de nouveaux emprunts), la croissance de l'économie ou des recettes (la vitesse à laquelle le dénominateur du ratio augmente) et le solde budgétaire primaire (c'est-à-dire le solde hors charge d'in-

térêt). Quand le coût d'emprunt excède le taux de croissance économique (ou celui des recettes), un surplus primaire est nécessaire pour stabiliser le ratio. Depuis la crise de 2008-2009, la croissance a eu tendance à excéder des taux d'intérêt historiquement bas. Cela facilite la maîtrise du ratio d'endettement en pourcentage du PIB (ou des recettes) car un surplus primaire n'est plus indispensable pour le stabiliser ou le réduire. Toutefois, les politiques macroéconomiques actuelles visant précisément à une normalisation des conditions économiques et financières, cette situation n'est pas appelée à se perpétuer.

Si assurer la soutenabilité de la dette peut exiger des efforts budgétaires économiquement et politiquement coûteux à court terme, négliger la soutenabilité de la dette publique peut avoir des conséquences bien plus sérieuses à moyen et long terme. Premièrement, si un gouvernement ignore la contrainte de solvabilité, il se prive à terme de la capacité d'emprunter. Or, l'accès de l'État au crédit lui permet d'amortir les chocs sur l'économie et la population (récession, crise financière, catastrophes naturelles) et de financer le stock de capital public (infrastructures, capacité de production de biens et services publics, etc.) indispensable au bon fonctionnement de l'économie. Il est difficile d'imaginer une économie moderne prospérer sans infrastructure, sans sécurité, sans système judiciaire efficace et sans assurance contre les risques inassurables tels que les crises économiques exogènes.

Deuxièmement, les titres d'endettement publics constituent un actif pour tous les agents économiques qui les détiennent (directement ou indirectement), des grandes entreprises aux « petits » épargnants, et sont par conséquent essentiels à leur propre solvabilité (effets domino incontrôlables en cas de défaut de paiement). Si l'insolvabilité se dénoue par un défaut de paiement (une annulation de la dette par le débiteur), le secteur financier est pratiquement assuré

d'implosion et la destruction de richesse infligée à l'économie serait énorme.

Certes, une région est une entité plus petite et les conséquences d'un défaut pourraient bien être moins systémiques que pour un État souverain. Cependant, les conséquences pour le gouvernement régional lui-même seraient extrêmement sévères. L'absence d'accès au crédit le forcerait à un ajustement budgétaire brutal consistant à équilibrer immédiatement ses recettes et ses dépenses, compromettant au passage sa capacité à assurer ses missions et créant des dettes cachées (sous-investissement durable dans des infrastructures stratégiques, etc.).

Enfin, les gouvernements décentralisés n'ont souvent pas accès aux sources de financement exceptionnel accessibles aux États souverains. Cela concerne par exemple la possibilité d'emprunter directement auprès de la Banque centrale (une option d'ailleurs interdite par les traités européens) ou d'accéder au financement d'organismes internationaux (Mécanisme européen de stabilité ou FMI). De toute manière, même ces organismes ne peuvent consentir de nouveaux prêts que s'ils jugent l'endettement du pays soutenable. Cela explique pourquoi les programmes économiques qui accompagnent de tels prêts multilatéraux sont assortis de conditions impliquant une convergence entre recettes et dépenses.

Sans arriver jusqu'au défaut, tout débiteur public négligeant la soutenabilité de son endettement est condamné à prendre des mesures d'austérité drastiques. La littérature économique a récemment souligné les coûts importants de ces épisodes d'ajustement (voir Clements *et al.*, 2015). D'une part, ils obèrent la croissance économique et les créations d'emplois pour plusieurs années et augmentent souvent les inégalités de revenus. D'autre part, ils se font souvent au détriment de postes de dépenses par nature plus discrétionnaires, tels que les investissements publics. En fin de compte, il est préférable de rester en permanence attentif à la soutenabilité de la dette que de l'ignorer et courir droit vers une période

d'austérité économiquement coûteuse, socialement inéquitable et écologiquement toxique.

4.2. INDICATEURS DE SOUTENABILITÉ

Il n'existe pas de définition absolue et mathématiquement irréfutable de la soutenabilité. D'un point de vue technique, les analyses de soutenabilité relèvent donc d'un jugement construit sur la base d'une batterie d'indicateurs. Ceux-ci permettent d'évaluer soit l'ampleur de l'effort budgétaire à accomplir pour au moins stabiliser le ratio d'endettement soit le niveau de danger associé à un certain niveau d'endettement.

Les indicateurs de soutenabilité se focalisent principalement sur l'effort budgétaire à consentir pour stabiliser le ratio d'endettement à un niveau donné sur un horizon temporel donné. Si aucun effort n'est nécessaire et que le ratio se trouve déjà sur une pente descendante, la dette est par définition soutenable avec une forte probabilité. Cependant, si un effort d'ajustement est requis, l'ampleur de ce dernier est un bon indicateur de la sévérité du problème.

Cette évaluation se base sur une comparaison de l'effort requis avec l'ensemble des ajustements budgétaires observés dans des économies similaires par le passé. Au plus cet ajustement requis est important, au plus élevé est le risque que l'autorité publique se trouve proche d'un point de rupture qui pourrait amener une perte de crédibilité, un emballement des primes de risque et un accès beaucoup plus compliqué et très onéreux au crédit. L'utilisation d'un large échantillon d'efforts budgétaires passés au sein des États membres de l'Union européenne permet de situer l'ajustement dans la distribution des efforts observés par le passé. Donc, si l'effort requis est tel qu'il n'a été que rarement observé (par exemple, cet effort correspond au 95^e percentile de la distribution de référence internationale), on jugera que la soutenabi-

lité est à risque. Ces résultats peuvent être présentés sous la forme de carte thermique (vert, jaune, rouge), comme dans le tableau 2 ci-dessous.

Les indicateurs de soutenabilité sont proposés pour différents horizons temporels (court, moyen et très long termes) :

- À court terme, il s'agit de calculer l'amélioration du solde budgétaire primaire nécessaire pour stabiliser le ratio d'endettement de 2022 au niveau de 2021.
- À l'inverse, on peut adopter une vue à très long terme, en estimant l'amélioration permanente du surplus primaire qui permettrait de rembourser complètement la dette actuelle à une date infiniment éloignée¹¹.
- En pratique, les analystes se focalisent sur des indicateurs de moyen terme. L'effort requis est alors focalisé sur un objectif d'endettement souhaitable à atteindre sur un horizon raisonnable.

Le jugement intervient non seulement dans le choix des indicateurs mais aussi dans leur paramétrisation. Pour les indicateurs de moyen terme, il faut notamment proposer un horizon temporel qui ait du sens et fixer un objectif raisonnable au vu des capacités d'endettement de la région et des risques auxquels elle fait face.

Le niveau absolu du ratio d'endettement entre souvent en ligne de compte dans les analyses de soutenabilité. La détermination des seuils est néanmoins empreinte de controverses et d'incertitudes. Ces seuils sont basés soit sur les niveaux de dette observés au moment d'épisodes passés de stress sur les marchés de dette souveraine, voire de crise de la dette, soit sur la base d'études internationales cherchant à identifier les niveaux de dette publique à partir desquels la croissance économique commencerait à en pâtir. Il reste que les capacités d'endettement d'une entité politique dépendent de nombreux facteurs variant d'un pays à l'autre (potentiel de croissance, qualité des institutions, stabilité politique,

etc.). L'application de ces seuils doit donc être prise avec le recul critique nécessaire.

4.3. APPLICATION AUX SCÉNARIOS 2022-2030

De manière générale, l'analyse de soutenabilité permet de conclure sans équivoque que la soutenabilité de la dette régionale n'est pas assurée. Seuls les indicateurs de court terme (stabilisation de la dette d'une année sur l'autre) donnent une image plus favorable au-delà de 2022 : l'effort d'ajustement à consentir pour stabiliser le ratio d'endettement d'une année sur l'autre n'est pas conséquent et est donc jugé réalisable (entre 0 et 3 % des recettes). De même, la solvabilité à long terme¹², bien que non garantie dans les scénarios considérés, peut être obtenue moyennant un ajustement modéré (amélioration structurelle du solde primaire de l'ordre de 3 % des recettes). Par contre, le maintien permanent du solde primaire au niveau souhaité constituerait une performance assez rarement observée en Europe, d'où la couleur orange (cf. tableau 2). Il est important de noter que ces points « verts » reflètent exclusivement l'hypothèse d'une continuation de conditions d'emprunt exceptionnellement favorables pour une longue période (« *low for long* » et l'absence d'inquiétude des prêteurs alors que le ratio d'endettement continuerait à se dégrader).

Les indicateurs de moyen terme sont tous défavorables. En effet, les améliorations *durables* du solde primaire nécessaires pour amener la dette vers des niveaux jugés raisonnables à moyen terme sont considérables (de l'ordre de 6,5 à presque 10 % des recettes). Par ailleurs, le niveau de dette continue de croître jusqu'à la fin de l'horizon de projection (2030). Le ratio dette/recettes passerait ainsi de 220 % en 2022 à plus de 260 % en 2025 et 280 % en 2030. Sur la base des projections du FMI pour les États souverains des économies avancées, le taux de 260 % projeté pour 2025 excède le troisième quartile de la distribution des

¹¹ Techniquement, le solde primaire requis est tel que sa valeur de perpétuité est égale au ratio d'endettement actuel.

¹² Formellement, la solvabilité exige au minimum l'égalité entre le stock de la dette à un moment donné et la valeur de perpétuité d'un surplus primaire permanent.

pays et se compare au taux d'endettement prévu pour le Portugal (265 %). La situation est toutefois encore nettement plus préoccupante pour une entité décentralisée puisque contrairement aux États souverains, la Région wallonne a une maîtrise plus limitée de ses recettes et ne peut bénéficier de financements exceptionnels extérieurs (prêts multilatéraux du FMI ou du Mécanisme Européen de Stabilité, rachats massifs de titres dans le cadre des programmes de la BCE, etc.).

À titre de comparaison avec les normes de taux d'endettement souverain (exprimés en termes de PIB), les taux d'endettement wallons seraient de 110 % du PIB en 2022 et 140 % en 2030¹³, ce qui dépasse la zone de vulnérabilité estimée pour la Belgique (environ 120 % du PIB) et les seuils de soutenabilité envisagés par la Commission européenne (60 % pour l'entrée en zone orange et 90 % pour l'entrée en zone rouge).

Tableau 2 : Indicateurs de soutenabilité : Carte thermique pour le scénario de référence – Scénario de base, en pourcentage

Indicateurs	2022	2025	2030
Écart de stabilisation du taux d'endettement à court terme	20,3	3,1	-0,6
Écart pour stabilisation à 180 % en 15 ans	21,1	7,9	6,4
Écart pour stabilisation à 120 % en 20 ans	23,8	9,6	7,8
Écart de long terme (pour assurer la solvabilité)	3,2	3,3	3,6
Surplus primaire soutenable	3,2	3,3	3,7
Taux d'endettement	198,7	256,6	277,4
<i>p.m. Taux d'endettement en % des recettes SEC</i>	220,2	262,2	281,1

Source : Commission externe sur la dette et les finances publiques (2021)

Les scénarios alternatifs considérés aggravent les indicateurs de soutenabilité. La seule exception est l'hypothèse d'une accélération asymétrique de la croissance en faveur de la Région wallonne, qui ne change en fait pratiquement rien à la situation, vu le partage des risques que ce scénario implique à travers son financement via les dotations. Sans surprise, les augmentations de primes de risque supérieures à 250 points de base et le scénario de prolongation des dépenses de relance au-delà de 2026 produisent les résultats les plus préoccupants. Dans ces cas, le ratio d'endettement s'approche ou excède 300 % des recettes à l'horizon 2030, des chiffres comparables à ceux de l'Espagne (de nouveau

sans avoir les options dont dispose un État souverain, à savoir la taxation et des sources de financement exceptionnelles).

On ne saurait donc sous-estimer la grande vulnérabilité des finances publiques wallonnes à une dégradation des conditions d'emprunt ou une continuation du soutien budgétaire à l'économie financée par emprunt après 2026. Le maintien d'une trajectoire d'endettement ascendante et vers des niveaux très élevés en comparaison de débiteurs souverains ne manquera pas de se refléter dans les évaluations de la solvabilité des autorités régionales et, *in fine*, dans les primes de risque que devra consentir la Région pour continuer à financer les déficits et la dette existante arrivant à maturité.

¹³ Pour la Belgique, les recettes « périmètre Maastricht » sont légèrement supérieures à 50% du PIB.

5

POUR UNE STRATÉGIE CRÉDIBLE DE MAÎTRISE DE L'ENDETTEMENT

Les analyses réalisées au sein de la Commission externe sur la dette ont montré que :

- l'accès au crédit à de bonnes conditions accroît la capacité du Gouvernement (1) à absorber les chocs inassurables qui, sans intervention publique, frapperaient la population encore plus durement (récessions, crises, catastrophes naturelles), et (2) à investir dans l'avenir pour une économie prospère, équitable et environnementalement soutenable;
- à politique inchangée, la dynamique d'endettement de la Région wallonne est défavorable au point de pouvoir conclure que sa soutenabilité n'est pas assurée;
- les finances publiques wallonnes sont hautement vulnérables à un changement de sentiment de ses créanciers par rapport au risque de crédit. Un tel changement est d'autant plus probable que les conditions de financement se renchérissent, ce qui est le cas à présent. Il n'existe donc pas de marge suffisante pour absorber un choc important ou poursuivre l'effort d'investissement nécessaire à une croissance future soutenable.

Il y a en fin de compte cinq raisons de mettre en place dès maintenant une stratégie réaliste sur le moyen terme visant à infléchir la trajectoire actuelle :

1. créer les marges de manœuvre nécessaires à l'absorption des chocs futurs et aux investissements d'avenir. Les événements survenus depuis les travaux de la Commission montrent l'importance de conserver des marges de manœuvre financières suffisantes face aux turbulences imprévisibles;
2. la Région ne peut compter sur les effets bénéfiques de sa propre politique éco-

nomique sur la croissance régionale : une embellie économique confinée à la Région est insuffisante car les bons risques d'une croissance plus importante sont autant partagés que les mauvais risques d'une croissance plus faible. Il faudrait dans le meilleur des cas compter sur une amélioration généralisée à l'échelle du pays et de l'Europe;

3. les conditions financières se sont considérablement resserrées et devraient rester la principale source de risque pour des finances publiques déjà fragiles (normalisation des taux d'intérêt, incertitude accrue par rapport aux risques inflationnistes). Dans ce contexte où les investisseurs deviendraient plus discriminants face au risque de crédit, une augmentation des primes de risque est un danger palpable, avec des effets potentiellement délétères sur la dynamique de la dette régionale;
4. les dettes publiques ont atteint des niveaux records dans de nombreux pays et régions. On ne peut exclure des effets de contagion à la suite d'un accident dans un pays européen qui serait perçu comme présentant des similitudes par rapport au pays ou à la région;
5. la dette de la Fédération Wallonie-Bruxelles prend des proportions inquiétantes, alors que l'absence d'autonomie à prélever des recettes propres contraint fortement tout effort d'ajustement. Il y a matière à se demander dans quelle mesure les obligations financières de la Fédération ne constituent pas aussi une dette implicite de la Région. La même question se pose au niveau des pouvoirs locaux.

Par conséquent, l'adoption d'une stratégie crédible de retour à une trajectoire de dette

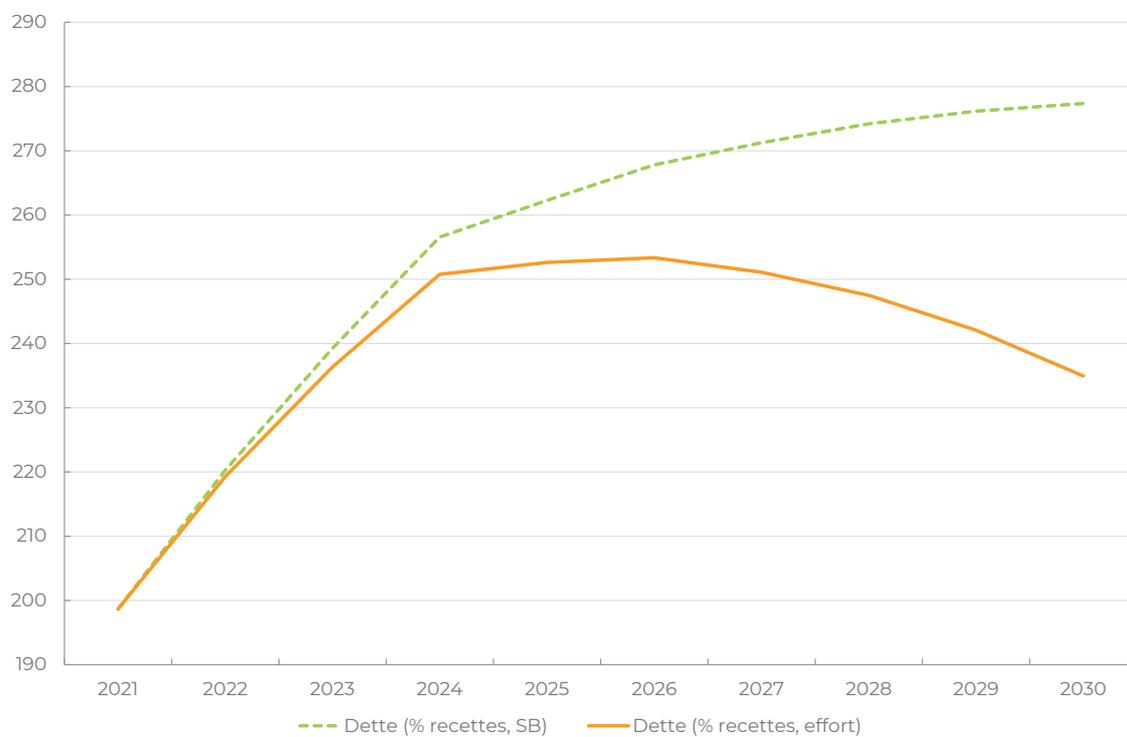
soutenable est essentielle. Il s'agit d'éviter à terme une austérité aussi inéluctable que brutale qui pénaliserait la croissance, augmenterait les inégalités sociales et imposerait un coup d'arrêt aux nécessaires investissements publics, notamment dans la transition climatique. À l'issue de ses travaux, la Commission externe de la dette a considéré comme crédible une stratégie présentant trois caractéristiques essentielles :

1. **Graduelle** : le gradualisme permet de minimiser les coûts économiques et sociaux de mesures visant à mieux aligner dépenses et recettes ;
2. **Intelligente** : opter pour une responsabilité budgétaire intelligente signifie de trouver un équilibre entre l'efficacité et l'équité des mesures. Il s'agira en particulier de réduire ou d'éliminer les programmes les moins efficaces pour se concentrer sur ceux produisant les effets les plus importants sur les objectifs du Gouvernement. Une utilisation systématique des outils modernes de gestion budgétaire publique (*spending reviews*, évaluations indépendantes du système fiscal et budget base zéro) doit contribuer aux choix difficiles qui s'imposent. À terme, les priorités du Gouvernement doivent s'exprimer davantage dans une réorientation des dépenses et moins dans un accroissement de la dette ;
3. **Durable** : c'est le pendant du gradualisme : pour casser la dynamique ascendante de la dette sans ajustement budgétaire inutilement coûteux en termes de croissance et d'emplois, il faut poursuivre l'effort d'assainissement structurel jusqu'à ce que la trajectoire

du ratio d'endettement se trouve fermement sur une pente descendante. Formaliser ces engagements budgétaires, possiblement sous la forme d'une règle budgétaire ou tout autre instrument contraignant, permettrait de réduire la vulnérabilité des finances régionales aux chocs financiers qui pourraient surgir tant que la dette reste élevée.

Afin d'illustrer l'efficacité d'une stratégie graduelle et inscrite dans la durée, la Commission a envisagé un scénario d'effort structurel, scénario dont le calibrage devrait aujourd'hui être réévalué à l'aune des développements économiques et financiers récents. L'exemple envisagé par la Commission consiste à réduire de manière structurelle le déficit d'un montant équivalent à 1 % de recettes (environ 150 millions d'euros) jusqu'en 2030. Cet effort est donc cumulatif. Il est basé sur un solde brut à financer de 3,74 milliards d'euros en 2022. Ce qui signifie que le solde brut « objectif » devrait s'élever à maximum 3,59 milliards d'euros en 2022. Tout écart impliquerait des efforts supplémentaires dans le futur. Cette simulation montre que le ratio d'endettement culminerait en 2026 avant d'entamer un déclin de plus en plus rapide (cf. graphique 10). Si le rythme d'ajustement devait se poursuivre jusqu'en fin de période, les exercices 2029 et 2030 seraient marqués par des surplus budgétaires et donc une baisse de la dette nominale. Les marges ainsi créées ne seraient pas négligeables. Par exemple, en prenant comme endettement maximal à ne pas dépasser le niveau atteint en 2026, le Gouvernement retrouverait jusqu'à 1,2 milliard d'euros de capacité d'endettement supplémentaire pour faire face à d'éventuels impondérables.

Graphique 10 : Impact sur le ratio d'endettement d'un effort structurel annuel de 1% des recettes totales jusqu'en 2030 (scénario de référence et scénario d'effort, en pourcentage des recettes)



Sources : CAM, CIF et calculs propres

6 CONCLUSIONS

L'endettement des pouvoirs publics wallons montre une tendance haussière depuis au moins 2010, date à partir de laquelle les statistiques disponibles rendent possible un examen cohérent dans la durée. Les perspectives à politique inchangée sur l'horizon 2030 confirment cette tendance et identifient des risques importants de dérapage de la trajectoire de dette en cas de chocs économiques, financiers ou budgétaires adverses. Parmi ces scénarios de chocs, celui d'une perte de crédibilité et d'un emballement consécutif des primes de risque exigées à la Région est le plus inquiétant. Il apparaît aussi comme particulièrement plausible dans un environnement européen (et mondial) de finances publiques fortement fragilisées propice à des effets de contagion (entre régions similaires ou entre états centraux et régions) et de prophéties autoréalisatrices. Le resserrement rapide de la politique monétaire entamé dans la seconde moitié de 2022 accroît la probabilité de réalisation de ce genre de scénario.

L'augmentation du ratio d'endettement sur le moyen terme a amené la Commission sur la dette et les finances publiques à conclure que la soutenabilité de la dette régionale n'était pas assurée, constat qui est d'autant plus vrai aujourd'hui. La dette ne peut en effet croître indéfiniment plus vite que sa garantie ultime, à savoir la capacité du pouvoir régional à générer des recettes. Par conséquent, la Commission a émis un certain nombre de recommandations :

- *une surveillance continue de la dynamique de la dette.* En particulier, une plateforme réunissant le SPW, la CIF et le BfP devrait permettre de relier les différentes sources budgétaires et les statistiques publiées par l'ICN dans le cadre du *reporting* européen. Une actualisation régulière de l'analyse de soutenabilité proposée ici serait utile pour informer correctement les décideurs de

la pression exercée par la contrainte de soutenabilité et des risques encourus en ignorant cette contrainte.

- *une gestion holistique et dynamique de la dette.* La Commission encourage l'intégration progressive de la gestion des trésoreries des entités qui dépendent du Gouvernement wallon, de la dette indirecte et de la dette directe. La création de l'agence de la dette wallonne est une étape importante dans la mise en place d'une gestion dynamique de la dette. Il est essentiel d'octroyer à cette agence les ressources suffisantes pour accomplir ses missions.
- *la mise en place rapide d'une stratégie graduelle de stabilisation à moyen terme du taux d'endettement.* Tout retard dans la définition et la mise en œuvre d'une stratégie de réduction des déficits se traduira au fil du temps par des efforts à fournir de plus en plus importants. Il s'agit d'éviter de devoir prendre, éventuellement sous la pression des créanciers, des mesures d'austérité sévères dont la littérature économique montre les coûts en termes de perte d'emplois et d'inégalité de revenus accrue, sans parler des retards induits dans les investissements relatifs à la transition climatique. À titre d'exemple, une amélioration structurelle du solde budgétaire de l'ordre de 150 millions d'euros par an permettrait, sur la base d'hypothèses initiales aujourd'hui très optimistes, de placer le ratio d'endettement sur une courbe descendante dès 2027.
- *cette stratégie d'ajustement est d'autant plus réaliste que le budget régional est suffisamment malléable pour préserver les dépenses prioritaires voulues.* D'une part, la hausse de l'endettement à l'horizon 2030 est en grande partie le résultat d'une politique de relance et de financement de la transition climatique. Elle n'est pas organique, indépendante des

choix politiques. D'autre part, le budget wallon subit moins les pressions structurelles inhérentes à la démographie. Les arbitrages liés à une réorientation volontariste des dépenses affectées à des projets à faible efficacité vers les politiques de relance sont donc moins serrés au niveau wallon qu'à d'autres niveaux de pouvoir. Il y a dès lors de vrais avantages à mettre en place une culture d'évaluation de la performance des politiques publiques pour faciliter ces réallocations, entre autres par la généralisation des *spending reviews* et du *zero-base budgeting*.

- *inscrire cet objectif de soutenabilité de la dette dans une règle budgétaire régionale contribuerait à la crédibilité de la stratégie tout en offrant une plus grande flexibilité à court terme.* Une abondante littérature montre l'intérêt d'ancrer les trajectoires budgétaires de moyen terme dans une règle formelle. De telles règles donnent au Gouvernement la flexibilité de moduler l'effort d'ajustement en fonction des circonstances, permettant des déficits plus importants en cas de nécessité (récessions, catastrophes naturelles, etc.) au prix d'efforts budgétaires plus conséquents en cas de bonne surprise

économique. La crédibilité conférée par une règle offre aussi un rempart bienvenu contre la nervosité des créanciers face à des finances régionales dégradées dans de nombreux pays européens (rempart contre la contagion).

Si la dynamique de la dette à politique inchangée peut sembler alarmante, un ajustement structurel modeste mais soutenu suffirait à infléchir la trajectoire de moyen terme sans devoir nécessairement sacrifier les priorités sous-jacentes aux diverses initiatives de relance. On n'insistera jamais assez sur le fait que maintenir la soutenabilité de la dette n'est pas une fin en soi, mais le seul moyen de préserver une capacité d'endettement suffisante des pouvoirs publics pour qu'ils soient toujours en mesure de répondre aux impondérables économiques et naturels. Enfin, l'argument climatique si présent dans le débat actuel pour justifier un endettement toujours plus important n'est pertinent qu'au niveau mondial, où les coûts et les bénéfices peuvent effectivement être comparés. Au niveau d'une région, les coûts de la dette « verte » sont pleinement assumés par le pouvoir décentralisé, alors que les bénéfices climatiques ne sont, par définition, pas limités aux frontières régionales.

BIBLIOGRAPHIE

Bureau fédéral du Plan, Ibsa, Statistiek Vlaanderen et IWEPS (2021) *Perspectives économiques régionales 2021-2026*.

Clements, B. J., de Mooij, R. A., Gupta, S. et Keen, M. (eds.) (2015) *Inequality and Fiscal Policy*, International Monetary Fund.

Commission européenne (2022) *Fiscal sustainability report 2021*. Disponible : https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/fiscal-sustainability-report-2021_en

Commission externe sur la dette et les finances publiques (2021) Rapport sur la soutenabilité de la dette de la Région wallonne, déposé en novembre 2021 au Parlement de Wallonie.

Fonds Monétaire International (2022) *Staff guidance note on the sovereign risk and debt sustainability framework for market access countries*. Disponible : <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2022/08/08/Staff-Guidance-Note-on-the-Sovereign-Risk-and-Debt-Sustainability-Framework-for-Market-521884>

LES FINANCES DES COMMUNES WALLONNES : SITUATION BUDGÉTAIRE ET PRINCIPAUX ENJEUX

Arnaud DESSOY¹

² Responsable des études Public finance et Social profit, Belfius Banque, arnaud.dessoy@belfius.be

RÉSUMÉ

Cet article dresse un état des lieux de la situation financière des communes wallonnes ainsi que des principaux enjeux financiers auxquels elles sont confrontées.

À l'instar de l'ensemble des pouvoirs publics, les pouvoirs locaux voient leurs finances encore davantage fragilisées par les crises à répétition de ces trois dernières années (pandémie, inondations, contexte inflationniste et énergétique). À ces facteurs conjoncturels, les gestionnaires locaux sont régulièrement confrontés à des reports de charges toujours plus nombreux, non compensés financièrement, résultant de politiques menées par d'autres niveaux de pouvoir. C'est particulièrement le cas pour le financement des charges de pension, d'aide sociale et de sécurité (police et incendie) qui pèsent lourdement sur les finances communales.

Cette fragilisation financière à la fois conjoncturelle et structurelle risque *in fine* d'hypothéquer la capacité des communes à maintenir leur politique d'investissement. Or les pouvoirs locaux doivent à la fois répondre à une demande croissante de services et d'équipements collectifs relatifs aux enjeux sociétaux (transition énergétique, mobilité, digitalisation, vieillissement de la population...) et en même temps veiller à l'entretien et à la rénovation de leur patrimoine (bâtiments, voirie, etc.).

Mots-clés : finances publiques, investissements publics, communes, fiscalité locale, financement des pensions

ABSTRACT

The finances of Walloon municipalities : budgetary situation and main challenges

This article provides an overview of the financial situation of Walloon municipalities and the main financial challenges they face.

Like all public authorities, local authorities have seen their finances further weakened by the repeated crises of the last three years (pandemic, floods, inflationary and energy context). In addition to these cyclical factors, local managers are regularly confronted with an ever-increasing number of non-compensated deferrals resulting from policies implemented by other levels of government. This is particularly the case for the financing of pension, social assistance and security (police and fire) costs, which weigh heavily on municipal finances.

This financial fragility, which is both cyclical and structural, may ultimately jeopardise the ability of municipalities to maintain their investment policy. Local authorities must respond to a growing demand for collective services and facilities related to societal issues (energy transition, mobility, digitalization, aging population, etc.) and at the same time ensure the maintenance and renovation of their assets (buildings, roads, etc.).

Keywords : public finance, public investment, municipalities, local taxation, the financing of pensions

1 CONTEXTE GÉNÉRAL - PARTICULARITÉS DU SECTEUR LOCAL

Parmi l'ensemble du secteur des administrations publiques, le pouvoir local constitue un maillage territorial rendant un nombre très important de services publics de proximité aux citoyens et aux entreprises. Le champ des actions réalisées par les pouvoirs locaux se définit soit en parfaite autonomie (pour les matières dites « d'intérêt communal ») soit par des missions exercées « par délégation » des autorités supérieures (ordre public, police, incendie, état civil, urbanisme, environnement...).

Toutefois, dans des domaines spécifiques (action sociale, sécurité, logement, sport, culture, santé, politique foncière, développement local, etc.), les communes interagissent avec de nombreuses structures paralocales telles que les CPAS, les zones de police, les zones de secours, les sociétés de logements, les régies, les intercommunales, des ASBL, etc.

À titre indicatif, selon les chiffres de la comptabilité nationale², les pouvoirs locaux représentent au niveau belge 12,3 % de l'ensemble des dépenses publiques (soit 6,8 % du PIB en 2021). Au niveau wallon, les dépenses des administrations locales s'établissent à 8,6 milliards d'euros en 2020, ce qui représente à titre de comparaison près de 50 % des dépenses consenties par les entités régionales wallonnes (16,4 milliards d'euros).

Au sein de l'ensemble des pouvoirs locaux, le poids des communes est largement prépondérant (près de 70 %). Cet article se concentre dès lors sur les finances communales³ et n'aborde les autres entités locales qu'au travers des flux financiers entre les communes et ces entités (par exemple, dotations communales aux CPAS, aux zones de police, etc.)

Avant d'aborder les enjeux financiers auxquels sont confrontées les communes wallonnes, il n'est pas inutile d'insister au préalable sur plusieurs particularités qui affectent le secteur local; à savoir : la diversité de sa composition (cf. section 1.1.), la forte dépendance par rapport aux autres niveaux de pouvoir (cf. section 1.2.) et la fragilisation financière résultant des crises récentes (cf. section 1.3.).

1.1. DIVERSITÉ DU SECTEUR LOCAL

Le secteur local ne constitue pas un bloc homogène. En Wallonie, il est composé d'un double socle d'entités de nature constitutionnelle, à savoir cinq provinces et 262 communes (dont neuf germanophones) qui gèrent directement la plupart de leurs activités (population-état civil, finances, urbanisme, travaux publics, environnement, etc.).

Tableau 1: Nombre de communes wallonnes selon la taille de population

	Nombre de communes	% de la population totale
Moins de 10 000 habitants	148	23 %
de 10 000 à 20 000 habitants	75	29 %
de 20 000 à 50 000 habitants	30	23 %
de 50 000 à 100 000 habitants	6	12 %
Plus de 100 000 habitants	3	14 %
Total	262	100 %

Source : Statbel, Population au 1^{er} janvier 2021

² BNB, <https://www.nbb.be/fr/statistiques/finances-publiques/publications-et-chiffres>,

Les statistiques de la comptabilité nationale établies par l'Institut des Comptes nationaux (ICN) nous permettent d'avoir une représentation chiffrée complète du secteur local wallon conformément à la méthodologie SEC 2010. En effet, le périmètre du secteur local (S1313) intègre les communes, les provinces et les CPAS mais également les zones de police, les zones de secours, de nombreuses régies et ASBL communales ainsi qu'un certain nombre d'intercommunales (œuvrant principalement dans les secteurs de la gestion des déchets et de l'expansion économique).

³ Voir l'introduction du numéro pour une définition des principaux concepts budgétaires mobilisés dans cet article.

Plus de la moitié des 262 communes wallonnes, soit près de 150 entités, présentent un caractère rural ou assimilé et comptent moins de 10 000 habitants (tableau 1). À l’opposé, on dénombre neuf entités de plus de 50 000 habitants, dont les trois grandes villes de plus de 100 000 habitants (Charleroi, Liège et Namur). Entre ces deux extrêmes, 75 communes comptent entre 10 000 et 20 000 habitants et 30 entités, entre 20 000 et 50 000 habitants (soit des villes moyennes).

Par rapport aux deux autres Régions, la Wallonie se distingue par des communes avec une taille moyenne de population inférieure (soit 13 979 habitants contre 22 330 habitants en Flandre et 64 349 habitants en Région de Bruxelles-Capitale). Par contre, en termes de superficie, les communes wallonnes présentent en moyenne un territoire plus grand (64,5 km²) que les communes flamandes (45,4 km²).

Au-delà de la taille (population et superficie), chaque commune est confrontée à un contexte socioéconomique local qui lui est propre (niveau de revenus de la population, dynamisme économique, évolution démographique, etc.) et qui a, dès lors, des répercussions spécifiques tant sur les recettes que les dépenses communales⁴.

L’évolution démographique au niveau local occupe à cet égard une position centrale. Elle est non seulement déterminante pour la planification des services et des projets d’équipements locaux (crèches, maisons de repos, infrastructures sportives et culturelles, etc.), mais elle conditionne également de nombreuses sources de financement (fiscalité, dotation du Fonds des Communes, subsides souvent directement liés au nombre d’habitants). De même, l’attractivité économique (créations ou fermetures d’entreprises) peut également engendrer localement de fortes évolutions sur les recettes fiscales (impôt foncier et taxes locales principalement).

1.2. DÉPENDANCE PAR RAPPORT AUX AUTRES NIVEAUX DE POUVOIR

Dans leur gestion quotidienne, les gestionnaires locaux sont régulièrement confrontés aux conséquences directes et indirectes (volontaires ou non) des décisions prises par d’autres niveaux de pouvoir (émanant principalement des entités fédérées, de l’État fédéral mais aussi des autorités européennes). De très nombreuses et fréquentes nouvelles réglementations affectent en effet le cadre d’activité ou touchent directement au financement des pouvoirs locaux (par exemple, la directive européenne sur la libéralisation du secteur de l’énergie ou la gestion des déchets, les réformes de l’autorité fédérale relatives aux zones de police et aux services incendie, le *tax shift*, la réforme du Fonds des Communes et des règles de subsidiation adoptées par les Régions, le régime de sanctions et la limitation dans le temps des allocations de chômage, etc.)

Même si elle dispose d’une certaine autonomie, la commune reste un pouvoir dit « subordonné ». Sur le plan de l’organisation institutionnelle et suite aux différentes réformes de l’État, les villes et communes wallonnes dépendent en grande partie de la Région qui est désormais compétente pour leur organisation⁵, l’exercice de la tutelle et leur financement (Fonds des communes, subsides de fonctionnement dont personnel subsidié, subsides en capital pour les investissements, Fonds régional pour les investissements communaux (FRIC), prêts d’assainissement via le Centre régional d’aide aux communes (CRAC), etc.).

Dans ce contexte, la viabilité financière future de la Région wallonne (cf. l’article de Benoît Bayenet et Xavier Debrun, pp. 103 à 130) est un élément déterminant pour

⁴ Pour plus de détails, cf. la typologie socioéconomique des communes de Belfius - *Étude Typologie des communes 2018 - Belfius*.

⁵ Source : UVCW « Focus sur la commune : fiches pour une bonne gestion communale. <https://www.uvcw.be/focus/>.

La compétence d’organisation des pouvoirs locaux a été complètement régionalisée, avec la nouvelle loi communale, au 1^{er} janvier 2002. C’est sur cette base que la Wallonie a codifié, en 2005, et fait évoluer régulièrement la législation organisant le fonctionnement des villes et communes, que l’on connaît à présent sous le nom de Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation, ou CDLD. Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2015, s’est finalisé le transfert vers la communauté germanophone des compétences régionales en matière d’organisation des pouvoirs subordonnés. La communauté germanophone a ainsi, pour ce qui concerne spécifiquement ses neuf communes, modifié certaines dispositions du CDLD.

garantir des mécanismes de financement stables en faveur des pouvoirs locaux, pour stimuler et accompagner certaines nouvelles politiques au niveau local (transition climatique entre autres), voire pour venir en aide aux communes en difficulté.

1.3. DES FINANCES FRAGILISÉES PAR LA PANDÉMIE ET LE CONTEXTE SOCIOÉCONOMIQUE TRÈS PERTURBÉ

La pandémie a mis en évidence le rôle essentiel des autorités locales, en tant que pouvoirs intermédiaires, dans la lutte contre la Covid-19. Parmi l'ensemble des pouvoirs publics, les finances des pouvoirs locaux ont toutefois été moins directement exposées aux conséquences socioéconomiques de la crise sanitaire. Cela tient à la fois à la nature de leurs compétences (peu orientées vers le soutien direct des agents économiques, à l'exception notable de l'aide sociale accordée par les CPAS) et à la structure de leurs recettes (impôt foncier, impôt sur le revenu perçu avec un décalage d'un ou deux ans) qui présentent une plus grande inertie à l'évolution du contexte socioéconomique.

Si le choc budgétaire a été de moindre ampleur, les pouvoirs locaux ne sont pas

sortis indemnes de cette période de crise sanitaire, notamment via un affaiblissement des bases imposables (taxes additionnelles et locales) et l'accroissement des charges d'aide sociale (CPAS).

En outre, la crise énergétique et le choc inflationniste que nous connaissons depuis le début de 2022 exercent une très forte pression à la hausse sur les dépenses communales⁶. Les communes sont en effet confrontées à une forte augmentation des coûts salariaux suite aux quatre indexations (2 %) déjà intervenues en 2022, à une importante progression des charges de fonctionnement (chauffage des bâtiments, véhicules, éclairage public, etc.) ainsi qu'à l'explosion du prix des matériaux de construction (+25 % en un an) qui pèsent sur les projets d'investissement.

Cette dégradation pèse évidemment sur l'équilibre budgétaire (« effet ciseaux » en raison du décalage de l'impact de l'inflation sur les dépenses et les recettes) dans la mesure où, hormis le Fonds des communes, la plupart des recettes communales ne seront indexées qu'avec un retard variable (N+1, N+2) selon le mécanisme d'indexation en vigueur.

À cela s'ajoute encore le cas plus spécifique des communes sinistrées par les dramatiques inondations de juillet 2021 et confrontées à des travaux de reconstruction de grande ampleur.

⁶ Voir également le « panier du bourgmestre » : dossier Presse du 10 juin 2022 « Finances locales 2022 » - [CommuniquedepresseBelfius_FinanceslocalesDEF.pdf](#).

2. QUELLES MARGES DE MANŒUVRE SUR LES DÉPENSES (ORDINAIRES)?

Les dépenses ordinaires recouvrent les dépenses récurrentes qui permettent le fonctionnement courant de la commune, par exemple, le paiement du personnel communal, les fournitures, les charges financières. Elles se distinguent des dépenses dites extraordinaires qui affectent directement et durablement l'importance, la valeur ou la conservation du patrimoine communal, à l'exclusion de son entretien courant. Relèvent du service extraordinaire, l'achat ou la vente de bâtiments, les sub-

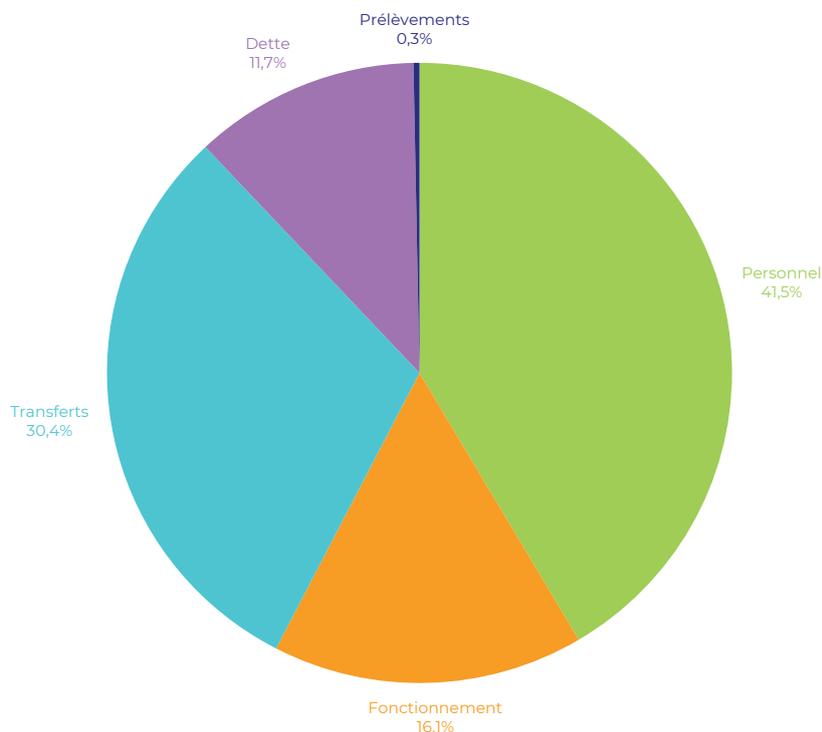
sides pour investissements, les nouveaux emprunts, etc. (cf. section 4).

Selon les budgets initiaux 2022, les dépenses ordinaires des communes wallonnes s'établissent à 5,9 milliards d'euros, soit 1609 euros par habitant. Globalement, les dépenses communales se scindent en quatre grands postes budgétaires : les frais de personnel, les dépenses de transfert, les frais de fonctionnement et la charge de la dette (intérêts et remboursement du capital).

Tableau 2 : Ventilation des dépenses ordinaires par groupe économique – Budgets 2022

	En millions d'euros	En euros/habitant	Taux de croissance par rapport à 2021, en %
Personnel	2 435	667	4,8 %
Fonctionnement	945	259	3,7 %
Transferts	1 784	489	2,5 %
Dette	687	188	2,6 %
Prélèvements	18	5	-6,6 %
Total des dépenses ordinaires	5 868	1 609	3,6 %

Graphique 1 : Structure des dépenses ordinaires des communes wallonnes – Budgets 2022



2.1. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les dépenses de personnel représentent une part non négligeable du budget communal puisqu'elles absorbent à elles seules plus de 40 % de l'ensemble des dépenses ordinaires⁷. Si l'on tient compte des dotations versées en faveur des organismes paralocaux (CPAS, zones de police et de secours, etc.- cf. section 2.3. relative aux dépenses de transfert) qui sont elles-mêmes constituées majoritairement de dépenses de personnel, leur poids total (direct et indirect) dépasse largement les 50 %. Dans un contexte structural de faible progression des recettes, la maîtrise de l'évolution des dépenses de personnel est indispensable pour préserver l'équilibre budgétaire.

Les dépenses de personnel sont influencées par un effet « volume » (l'effectif) et un effet « coût » (les traitements et les diverses cotisations) qui sont successivement abordés dans les sections suivantes.

2.1.1. Évolution de la fonction publique communale

Depuis de nombreuses années, pratiquement depuis la fusion des communes de 1976, la fonction publique locale a crû en réponse à l'élargissement et la complexité des compétences requises. En effet, la technicité accrue des missions, notamment en matière d'aménagement du territoire, d'environnement (traitement des déchets, gestion du cycle de l'eau, etc.) et d'e-communes, a provoqué un accroissement des besoins en effectifs et principalement en

⁷ Hors traitements du personnel enseignant pris en charge par la Fédération Wallonie-Bruxelles.

personnel qualifié et spécialisé (juristes, architectes, éco-conseillers, conseillers en mobilité, informaticiens, etc.). Les missions toujours plus importantes en matière d'aide sociale et de sécurité ont entraîné de leur côté une forte progression des effectifs de personnel au niveau des CPAS et des zones de police et de secours.

Selon les statistiques de l'ONSS, l'effectif du personnel des administrations communales wallonnes s'élève fin 2021 à 36 751 équivalents temps plein (ETP), et présente une évolution relativement stable ces dernières années (+2,7 % par rapport à 2015).

Graphique 2 : Évolution de l'emploi (en équivalent temps plein) dans les communes wallonnes



Source : ONSS

Mais l'évolution la plus significative concerne le glissement observé depuis de nombreuses années entre le personnel statutaire (-2 345 ETP, soit -20 % par rapport à 2014) et le personnel contractuel (+3 304, soit +13 % par rapport à 2014). Fin 2021, le personnel statutaire ne représente plus que 22 % de l'ensemble des ETP (contre 32 % en 2014), ce qui n'est évidemment pas favorable pour le régime de

financement des pensions du personnel statutaire (cf. *infra*).

2.1.2. Les facteurs de coûts

Les coûts de personnel sont influencés par l'application des engagements prévus par les accords sociaux, les mécanismes d'indexation des salaires mais également par les dispositions prévues

en matière de couverture de charges de pension, très spécifiques à la fonction publique locale.

- **Les engagements liés aux accords sociaux**

Si les autorités locales disposent d'une autonomie en matière de gestion du personnel, celle-ci est limitée par une série de dispositions (accords intersectoriels, conventions sectorielles, Pacte pour une Fonction publique solide et solidaire, chartes sociales, etc.) dont certaines présentent un caractère contraignant et d'autres établissent une ligne de conduite. Ces différents engagements induisent une progression récurrente des charges de personnel par le biais de hausses barémiques, de l'octroi de primes et interventions diverses.

- **Mécanisme d'indexation**

Les traitements et les cotisations des fonctionnaires locaux sont indexés de 2 % durant le second mois qui suit le franchissement de l'indice pivot (calculé à partir de l'indice santé).

Alors que les budgets initiaux 2022 (adoptés par les conseils communaux fin 2021) tablaient sur une seule indexation salariale (2 %), la poussée inflationniste observée depuis le début de l'année se traduira en réalité par quatre indexations des salaires de la fonction publique locale, soit un surcoût évalué à 85 millions d'euros.

- **Problématique des charges de pension (personnel statutaire)**

Le financement des charges de pensions constitue assurément la problématique financière centrale pour les gestionnaires communaux et les difficultés devraient encore s'accroître au cours de ces prochaines années.

Rappelons que contrairement aux employeurs du secteur privé ou des autres niveaux de pouvoirs publics, les administrations provinciales et locales supportent intégralement la charge des pensions de

leurs agents nommés et de leurs ayants droit, sans intervention de l'État fédéral. Le mode de financement du régime des pensions des pouvoirs locaux est un système basé sur la répartition, mais qui est circonscrit au personnel statutaire des administrations locales, c'est-à-dire une base de cotisants relativement limitée et qui s'est réduite structurellement ces dernières années.

En effet, le recul structurel du nombre de statutaires par rapport aux agents contractuels (cf. graphique 2) a conduit à fragiliser le financement des pensions du personnel statutaire. En raison de cette évolution, et en conjonction avec de nombreux autres facteurs (Dessoy, 2019), la base de financement des pensions se rétrécit continuellement. En l'absence de nouvelles nominations, le processus devrait s'accélérer compte tenu de la pyramide des âges du personnel statutaire. De nombreux statutaires partiront à la retraite dans les années à venir, ce qui fera augmenter la charge des pensions et, simultanément, rétrécira d'autant plus la base de leur financement.

Afin de faire face à ce déséquilibre structurel et croissant entre les charges de pensions et les cotisations, le Gouvernement fédéral a adopté la loi du 24 octobre 2011 instaurant un nouveau modèle de financement des pensions pour les administrations locales et prenant ses effets au 1^{er} janvier 2012 (cf. encadré 1).

La réforme repose sur la création d'un seul « fonds solidarisé de pension » et sur un mécanisme de doubles cotisations (cotisation de base et cotisation de responsabilisation) qui doit permettre de couvrir chaque année intégralement les dépenses de pensions, sans avoir de déficit annuel. Si le mécanisme imaginé présente l'avantage de préserver l'équilibre financier du fonds solidarisé, il implique toutefois une évolution presque exponentielle des cotisations à charge des pouvoirs locaux.

Selon les projections de l'Office des Pensions réalisées en 2021 (Mendola et Van Overmeire, 2022), la cotisation de responsa-

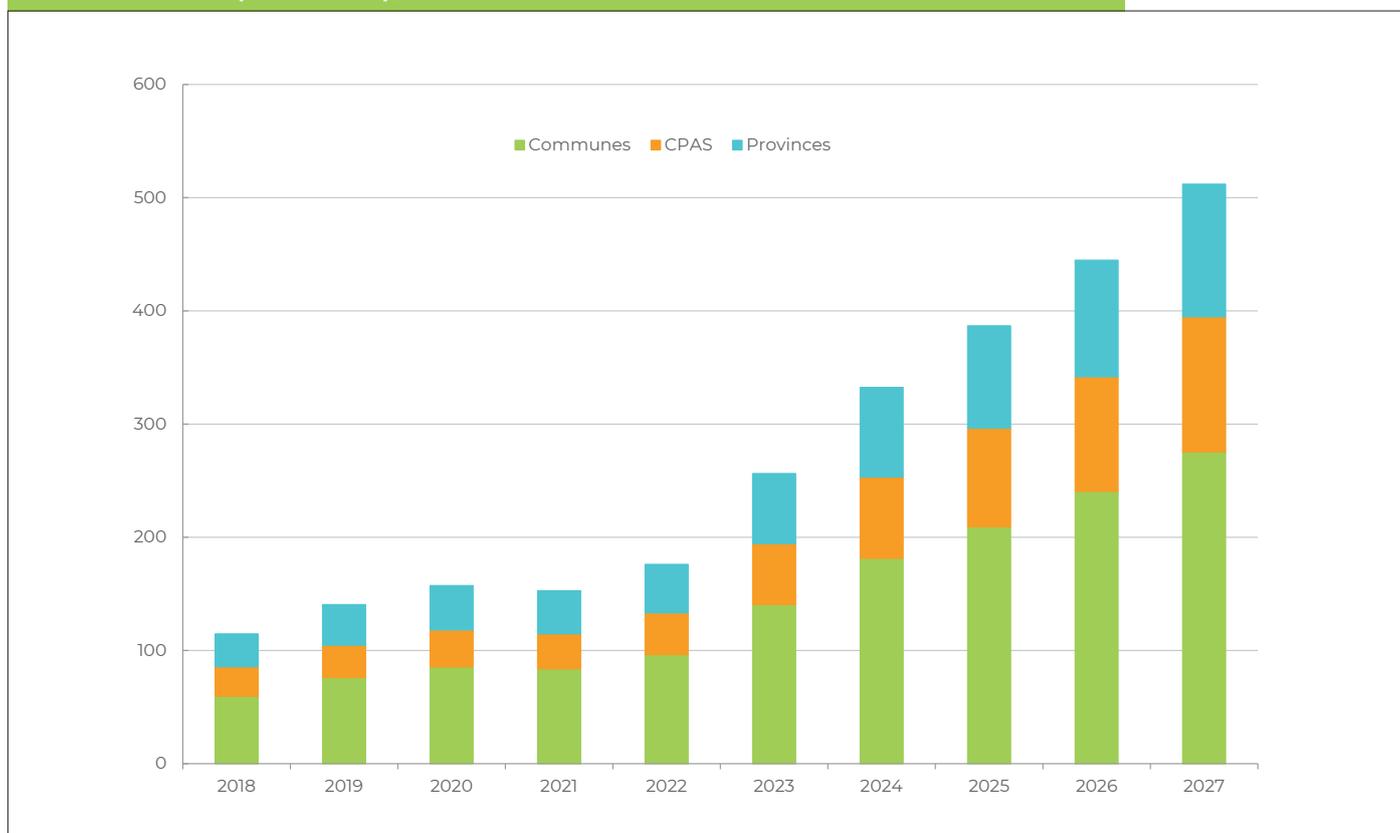
bilisation (qui s'ajoute aux cotisations de base, elles-mêmes déjà majorées) à charge de l'ensemble des communes, provinces et CPAS wallons devrait passer de 153 millions d'euros en 2021 à 512 millions d'euros en 2027⁸ (cf. graphique 3).

Cette problématique a fait l'objet d'une analyse spécifique dans le cadre de la *Task force* Finances locales instaurée par le Gouvernement wallon à l'initiative du ministre des Pouvoirs locaux de la Région wallonne⁹. Dans le cadre du « Plan Oxygène » adopté

par le Gouvernement wallon fin 2021, les communes confrontées à d'importantes charges de pensions ont la possibilité d'emprunter des aides (via le CRAC) au cours de la période 2022-2026 avec prise en charge régionale temporaire des intérêts, voire d'une partie du capital pour certaines communes.

À noter que la Région flamande était déjà intervenue dès 2019 en prenant à sa charge 50 % de la facture de responsabilisation des administrations locales de leur ressort entre 2020 et 2025.

Graphique 3 : Projection de la cotisation de responsabilisation des pouvoirs locaux wallons (2018-2027), en millions d'euros



Sources : Données ONSS et Service Fédéral Pensions - Tableau UVCW

⁸ Ces estimations ne tiennent pas compte de l'impact de l'incitant financier fédéral lié au second pilier.

⁹ Arrêté du Gouvernement wallon du 30 janvier 2020 relatif à la mise en œuvre de la Task force Finances locales.

Encadré 1 : La réforme du système des pensions du personnel statutaire (loi du 24-10-2011)

Le nouveau système de financement des pensions du personnel statutaire est basé sur un équilibre entre deux grands principes : la solidarité et la responsabilité. Par ailleurs, la solidarité la plus large possible (résultant d'une affiliation généralisée et obligatoire à un « fonds solidarisé ») est apparue comme la formule qui permettait la fixation d'un taux de cotisation de base le moins élevé possible.

• Le coefficient de solidarité

Une partie des dépenses reste couverte dans le cadre de la solidarité entre toutes les administrations affiliées au nouveau régime solidarisé. Les dépenses financées dans le cadre de la solidarité sont couvertes par un taux de cotisation à la pension de base qui, après une période transitoire, est devenu identique pour tous les employeurs affiliés (soit 41,5 % depuis 2016).

Ce taux de cotisation de base est encore amené à augmenter. Afin de permettre aux administrations l'établissement de leur budget de manière mieux planifiée dans le temps, la loi prévoit que le taux de cotisation de base pour la troisième année qui suit sera transmis aux administrations locales pour le 1^{er} octobre au plus tard. Selon les projections du SPF Pensions, ce taux devrait s'élever à 43 % à partir de 2022 et à 45 % à partir de 2024. Ce pourcentage est appliqué au traitement des agents nommés à titre définitif uniquement.

• Le coefficient de responsabilisation

Les dépenses non couvertes par la solidarité sont couvertes par des cotisations supplémentaires qui devront être payées par certains employeurs au titre de responsabilisation individuelle. Tous les employeurs ne doivent pas payer ces cotisations supplémentaires mais uniquement ceux pour lesquels la solidarité est actuellement déficitaire en raison du fait que leur

commune supporte des dépenses plus importantes que les cotisations qu'elle encaisse.

Ce coefficient de « responsabilisation » est identique pour toutes les administrations responsabilisées et doit permettre de boucler le financement du fonds en couvrant le déficit net qui n'a pas été couvert par les cotisations à la pension de base versées et les interventions des réserves. Ce coefficient fixé initialement à 50 % est amené à augmenter au cours des années à venir et devrait s'élever à 69 % en 2023 et à 77 % en 2026.

Il est appliqué sur les éléments propres à la situation individuelle de chacune des administrations concernées, à savoir sur la différence entre la charge de pensions supportée par la solidarité pour l'administration locale considérée et les cotisations à la pension payées au taux de base dans le cadre de la solidarité par cette administration. Il donne lieu à une facture individuelle séparée de cotisations à la pension supplémentaires.

Tableau : Évolution des cotisations de base et de responsabilisation (2019-2029), en pourcentage

	Cotisation de base, en %	Cotisation de responsabilisation, en %
2021	41,5	50,0
2022	43,0	50,0
2023	44,0	69,0
2024	45,0	74,0
2025	45,0	75,0
2026	45,0	77,0

Des mesures complémentaires à la réforme des pensions ont été prévues par la loi du 30 mars 2018. Il s'agit de :

- la mise en place d'un **régime de pension mixte** (à l'avenir, la pension publique ne prendra plus en compte que les services effectués en qualité d'agent définitivement nommé);
- la création d'un **second pilier pour les contractuels** (qui devra permettre d'atténuer la différence entre le niveau de pension local selon que le travailleur termine sa carrière en qualité de contractuel ou de statutaire);
- le **paiement de la cotisation de responsabilisation à l'année N (au lieu de N+1)**. Ce glissement qui sera toutefois progressif engendrera à la fois un problème de trésorerie (en raison d'un double paiement annuel pendant plusieurs années) et d'un problème comptable (puisque la cotisation sera désormais imputée à l'exercice propre pour lequel la Région impose une obligation d'équilibre budgétaire).

2.2. DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les dépenses de fonctionnement représentent 16 % des dépenses d'exploitation (ou ordinaires) et englobent toutes les dépenses nécessaires au fonctionnement régulier de la commune telles que, par exemple, les frais de chauffage, d'électricité et de téléphone, les achats de fournitures et matériel de bureau, les contrats d'entretien de véhicules, etc.

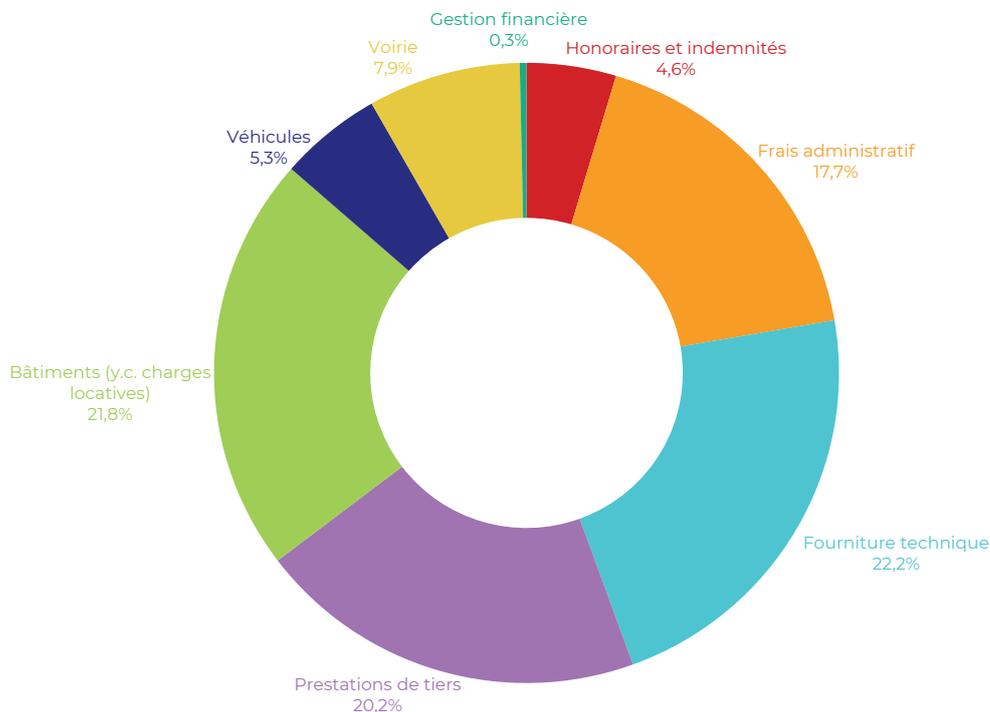
Leur maîtrise dépend en partie de paramètres liés à l'environnement macroéconomique (inflation, prix du baril de pétrole, etc.) mais aussi d'actions volontaristes à entreprendre par les gestionnaires communaux. Dans cette perspective, le recours à des centrales d'achats, une réflexion appro-

fondie sur l'apport de la digitalisation et la réalisation d'investissements en matière d'efficacité énergétique constituent certainement des leviers pour rationaliser l'organisation de certains services et générer des économies récurrentes de frais de fonctionnement.

Depuis le début de l'année 2022, les communes sont confrontées à une importante progression de leurs factures énergétiques. En tablant sur une hausse de 50 %, nous prévoyons une augmentation des dépenses dans ce domaine de l'ordre de 65 millions d'euros pour les communes wallonnes par rapport aux budgets initiaux¹⁰. Certaines administrations évoquent toutefois une multiplication par deux, voire par trois, de leur facture. *A contrario*, certaines communes peuvent être temporairement protégées par des contrats fixes portant sur des durées plus longues.

¹⁰ Belfius, Les finances des pouvoirs locaux de Wallonie – aperçu statistique à partir des budgets 2022, [Brochure-Fin-Locales-Wal-2022.pdf \(belfius.be\)](#).

Graphique 4 : Répartition des dépenses de fonctionnement par type de frais – Budgets 2022

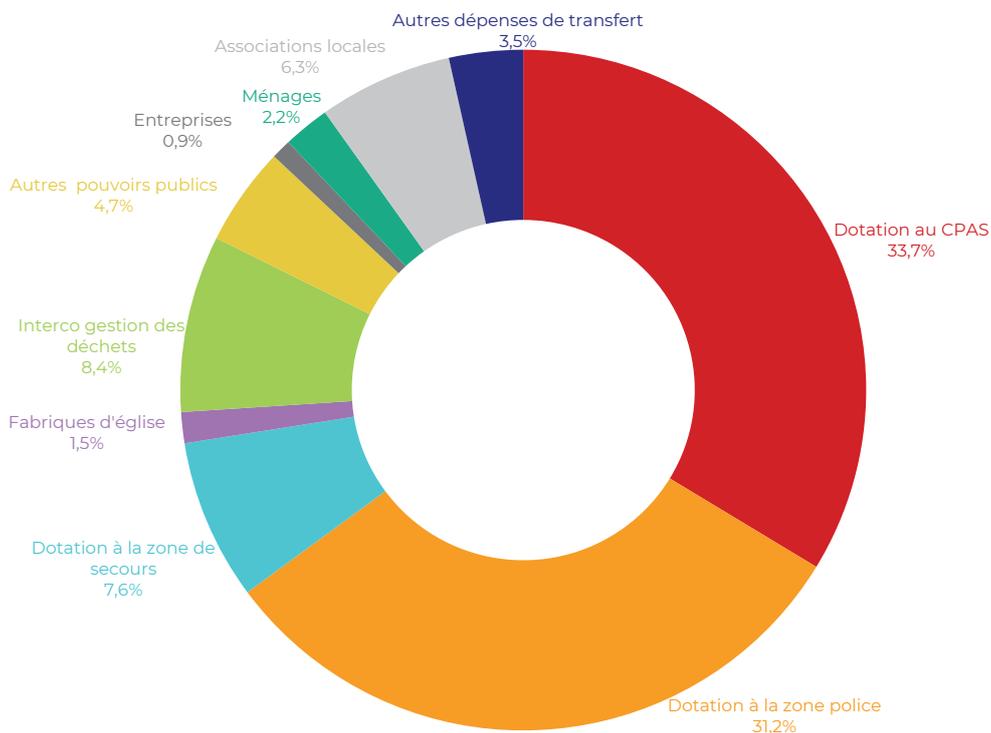


2.3. DÉPENSES DE TRANSFERT

Les dépenses de transfert absorbent près d'un tiers des dépenses ordinaires des communes. Parmi ces dépenses dites de transfert, il convient de distinguer les dotations accordées en vertu d'obligations légales à d'autres acteurs publics locaux (zones de police, CPAS, zones de secours, fabriques d'église, hôpitaux publics, etc.) en vue de couvrir leur déficit d'exploitation. Ces dernières, pour lesquelles la marge de

manœuvre est par définition très limitée, représentent 85 % de l'ensemble des dépenses de transfert. Les autres dépenses de transfert (soit 15 %) sont principalement constituées par des subsides ou des primes octroyés de manière plus facultative aux ménages (naissance, logement, énergie, etc.), aux associations (actives dans le domaine culturel, sportif, des loisirs, du tourisme, etc.) et plus marginalement aux entreprises, et pour lesquels les communes disposent théoriquement d'une plus grande latitude d'adaptation.

Graphique 5 : Répartition des principales dépenses de transfert - Budgets 2022



Les dotations aux zones de police (31 %), aux CPAS (34 %) et aux zones de secours (8 %) mobilisent la plus grosse part des dépenses de transfert. Les ressources inscrites au budget de ces trois institutions locales proviennent principalement du fédéral et des communes. Dans les trois cas, la dotation communale constitue cependant la variable d'ajustement pour assurer leur équilibre budgétaire. En effet, la loi (fédérale) organisant leur financement mentionne qu'en cas d'insuffisance de ressources pour couvrir les dépenses relatives à leurs missions, les communes sont tenues de combler la différence par le biais d'une dotation. En d'autres termes, tous les éléments de surcoûts non prévus se répercutent sur le financement communal.

Par exemple, les effets des différentes indexations salariales et la flambée des coûts de l'énergie impactent également les différentes entités locales (CPAS, zones de police et de secours, etc.) du périmètre communal. C'est particulièrement le cas des zones de police pour lesquelles les charges de personnel représentent plus de 90 % des dépenses ordinaires. Ceci entraînera inévitablement une majoration des différentes dotations communales nécessaires pour équilibrer le budget de ces entités. Selon notre estimation, et compte tenu de la sensibilité des structures bénéficiaires à l'inflation, les surcoûts relatifs aux dépenses dites de transfert s'élèveraient à 75 millions d'euros en Wallonie (par rapport aux budgets initiaux 2022).

En matière d'aide sociale, les CPAS sont confrontés à la fois aux effets de la paupérisation de la population, en particulier dans les centres urbains (aide urgente, accueil des migrants, médiation de dette, réinsertion socioprofessionnelle, etc.) et aux besoins croissants des personnes âgées, vu le vieillissement de la population (services d'aide à domicile, structures d'hébergement, etc.). Ces trois dernières années, les CPAS ont été encore davantage sollicités par une population précarisée par la crise sanitaire, et plus récemment encore par la crise énergétique.

En matière de dépenses de service de secours, on mentionnera la réduction significative des dotations communales suite à la reprise progressive du financement des zones de secours par les provinces depuis 2020 (soit une reprise du financement communal par les provinces à concurrence de 39 millions d'euros en 2020 à 118 millions d'euros en 2024, prévus par l'actuelle déclaration de politique régionale wallonne). Cette problématique est détaillée dans l'article de Dominique Darte, Élise Paternostre et Fanny Voisin (cf. pp. 165 à 177).

Enfin, on portera également une attention particulière à l'évolution de la situation financière des hôpitaux publics, fortement impactés par la crise sanitaire. Pour les communes et CPAS concernés par leur gestion (dans le cadre d'une intercommunale ou d'une association chapitre XII), l'importante détérioration de la situation financière constatée au cours de ces dernières années¹¹, conjuguée à la problématique des pensions du personnel statutaire (cf. encadré 1) présente le risque d'une intervention accrue des communes actionnaires.

2.4. DÉPENSES DE DETTE (CHARGES FINANCIÈRES)

Les dépenses de dette sont les charges financières récurrentes assumées par les communes. Elles se composent :

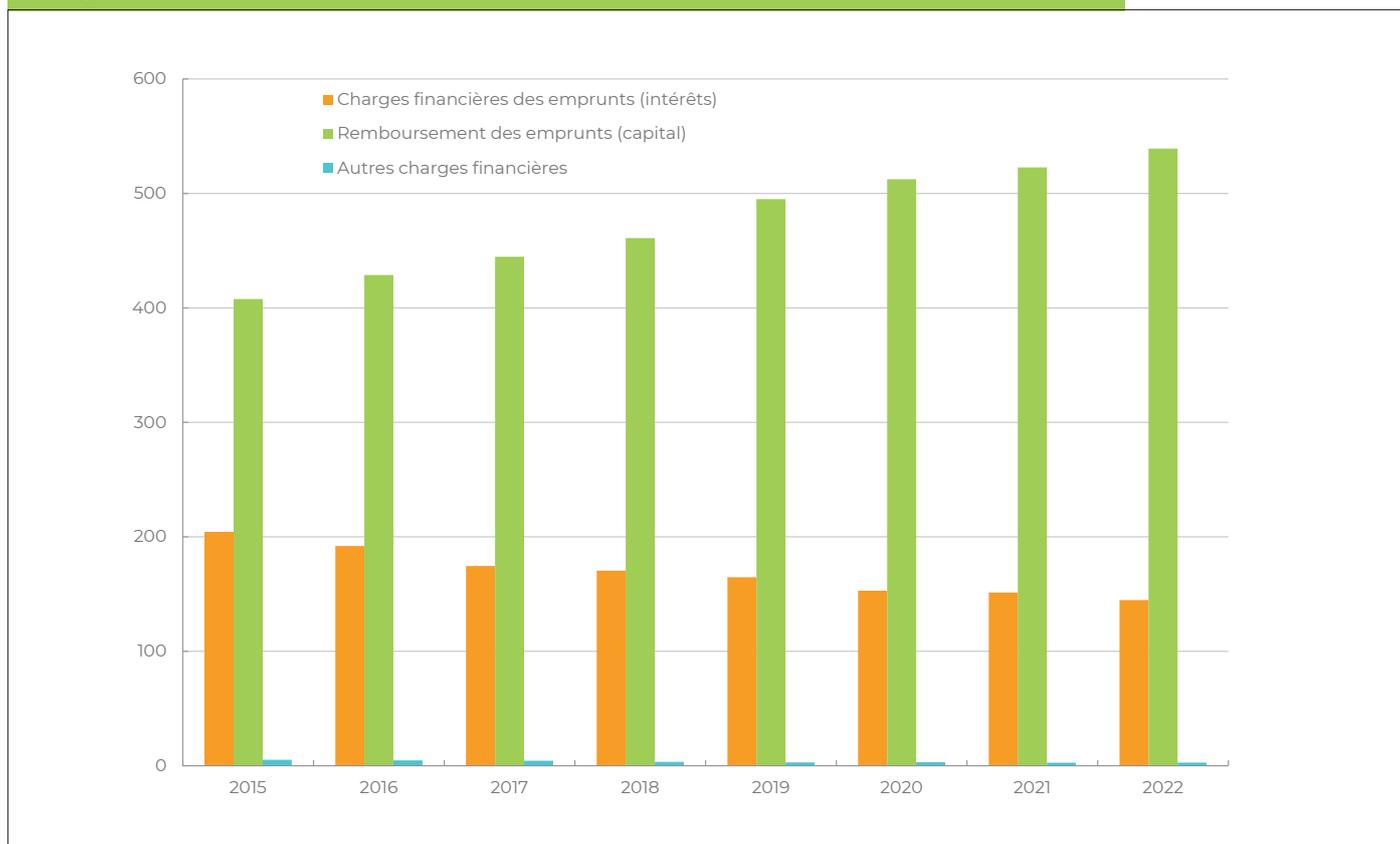
- des charges d'intérêts liées aux emprunts contractés par la commune et à la gestion de la trésorerie;
- des remboursements en capital de ces emprunts (amortissements en capital);
- de la participation aux pertes d'exploitation des régies et des intercommunales auxquelles la commune est affiliée (autres charges financières).

La comptabilité communale présente donc la particularité d'imputer les remboursements du capital de la dette au service ordinaire. Le budget ordinaire devant être équilibré par des recettes de même nature, c'est-à-dire des recettes récurrentes, les communes sont soumises *de facto* à une contrainte de soutenabilité de leur niveau d'endettement.

Au cours de ces dernières années, les pouvoirs locaux ont pu bénéficier, à l'instar de l'ensemble des administrations publiques, d'une réduction structurelle des taux d'intérêt (-60 millions d'euros depuis 2015, soit -30 %) qui ont atteint un niveau historiquement bas jusqu'au début de cette année; ce qui a permis la création d'un espace budgétaire favorisant le financement d'autres catégories de dépenses (charges de personnel, dotations aux CPAS et aux zones de police, etc.).

¹¹ Belfius -Analyse MAHA 2021 - Stress test pour le secteur hospitalier en Belgique : [Communiqué-analyse-Maha-2021_09-12-2021.pdf](#) (belfius.be).

Graphique 6 : Évolution des dépenses de dette par catégorie de charges, budgets 2015-2022, en millions d'euros



Dans le contexte macroéconomique inflationniste de ces derniers mois, les autorités monétaires ont toutefois été amenées à modifier radicalement leur politique (programme d'achat d'obligations notamment) et à augmenter leurs taux directeurs. Les pouvoirs locaux seront dès lors inévitable-

ment confrontés à une progression de leurs charges d'intérêts au cours de ces prochaines années. Cet impact devrait toutefois se répercuter progressivement sur l'encours de la dette (au rythme des périodes de révision et des nouveaux emprunts contractés).

3 QUELLES MARGES DE MANŒUVRE SUR LES RECETTES (ORDINAIRES) ?

Les recettes ordinaires sont les recettes récurrentes qui assurent à la commune des revenus réguliers, tels que le produit de la fiscalité, la dotation du Fonds des communes, les subsides de fonctionnement, etc. et qui permettent à la commune de couvrir des dépenses courantes (traitements du personnel, frais de fonctionnement, charges financières, etc.). La ventilation économique des recettes ordinaires se décline en trois groupes.

- Les recettes de transferts (87 %) sont des recettes sans contrepartie de la part de la commune. Elles se composent, d'une part, des recettes de fonds (25 %) et de subsides (16 %), c'est-à-dire de transferts en provenance d'autres pouvoirs publics et, d'autre part, des impôts (46 %), c'est-à-dire de transferts en provenance des ménages et des entreprises.

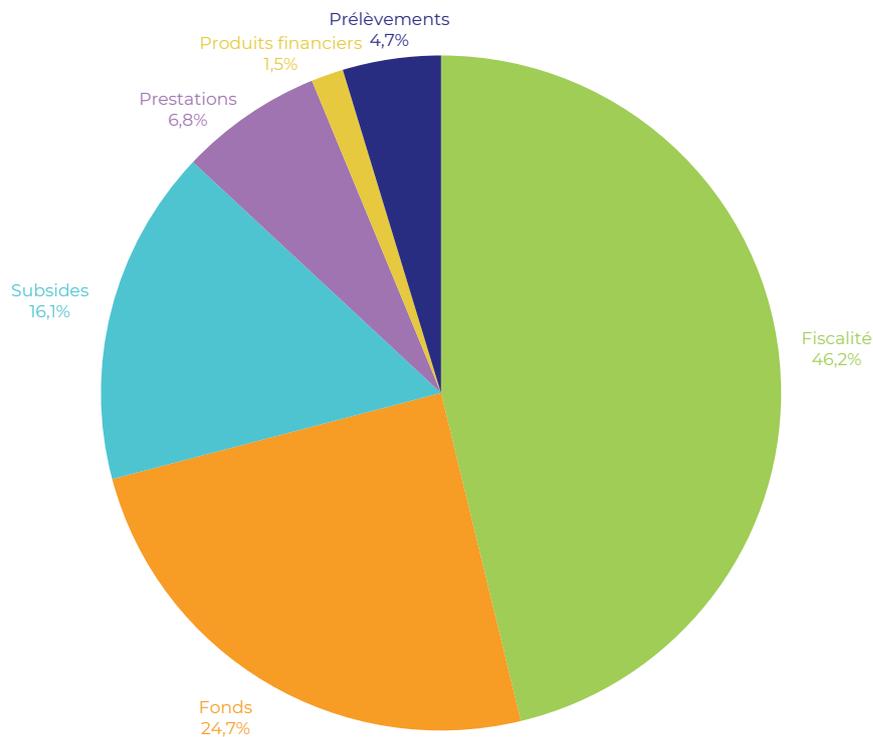
- Les recettes de prestations (7 %) regroupent les recettes récurrentes provenant, d'une part, des biens communaux (loyers, coupes de bois, location de matériel, etc.) et, d'autre part, des services rendus par la commune (raccordement aux égouts, recherches dans les registres de population, etc.).
- Les recettes de dette (1 %) sont en fait des produits financiers qui englobent les revenus des actifs financiers comme les participations des communes dans diverses intercommunales ainsi que les remboursements de prêts contractés par la commune au bénéfice de tiers.

Selon les budgets 2022 des communes wallonnes, les recettes ordinaires s'établissent à 5,9 milliards d'euros en progression de 5 % par rapport à 2021.

Tableau 3 : Ventilation des recettes ordinaires par groupe économique – Budgets 2022

	En millions d'euros	En euros par habitant	Taux de croissance par rapport à 2021, en %
Transfert	5 135	1 408	3,0 %
Fiscalité	2 729	748	2,2 %
Fonds	1 456	399	5,4 %
Subsides	950	260	1,7 %
Prestations	402	110	2,2 %
Dette (Produits financiers)	90	25	-4,5 %
Prélèvements	275	75	88,4 %
Total des recettes ordinaires	5 903	1 618	5,0 %

Graphique 7 : Structure des recettes ordinaires des communes wallonnes – Budgets 2022



3.1. FISCALITÉ COMMUNALE

La fiscalité, c'est-à-dire les ressources mobilisées directement auprès des agents économiques situés sur le territoire communal, représente la première source de financement des communes wallonnes. Le produit de la fiscalité représente en effet 46 % du budget ordinaire des communes. La capacité plus ou moins importante des pouvoirs locaux à lever des impôts sur les ressources des contribuables (ménages, entreprises, associations, etc.) est conférée par l'article 170 § 4 de la Constitution et symbolise par excellence l'autonomie fiscale dont disposent les administrations locales pour leur permettre de mener une

politique spécifique dans le cadre des missions qui relèvent de leur compétence.

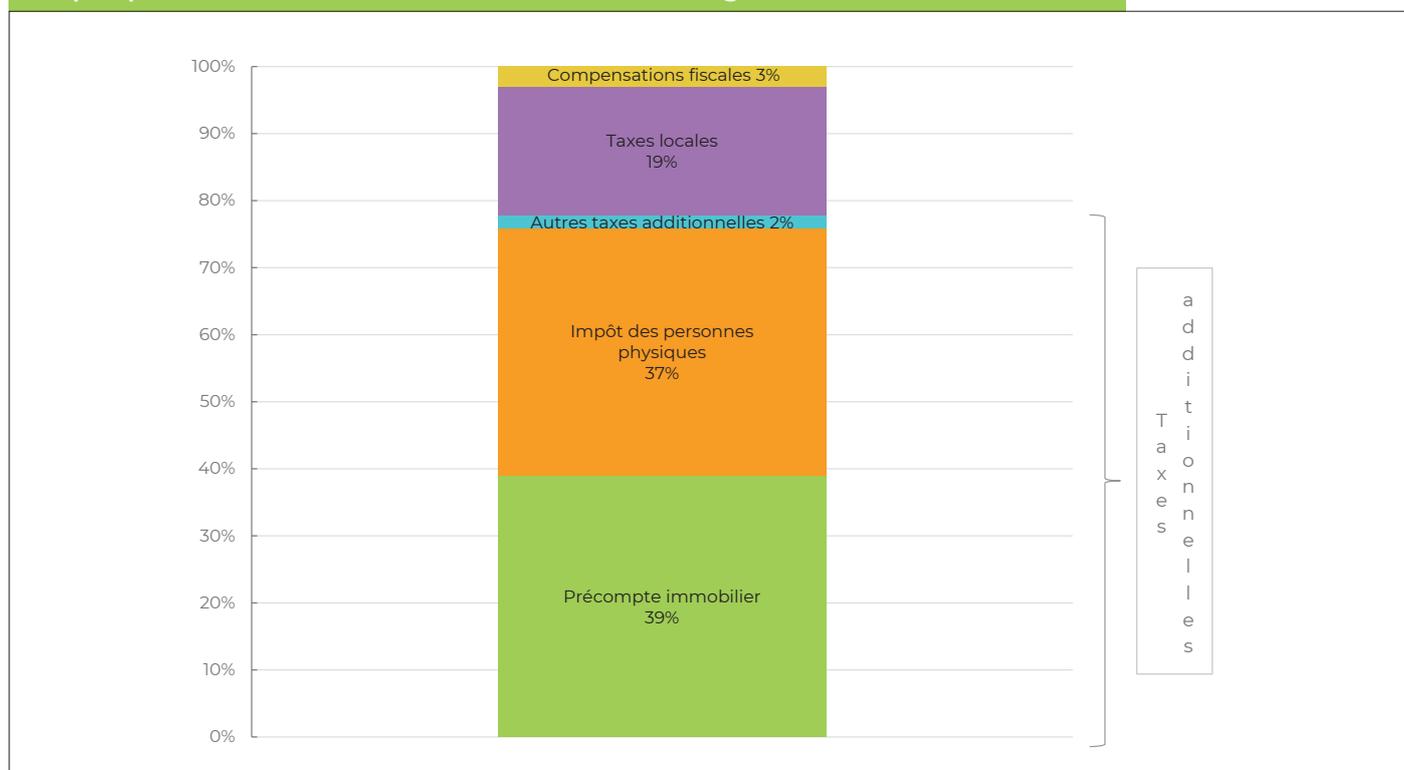
Dans la pratique, l'autonomie fiscale n'est cependant pas illimitée. En Région wallonne, la circulaire annuelle dite « budgétaire », contenant les grands principes à respecter lors de l'élaboration des budgets communaux, encadre le pouvoir fiscal des communes en y listant les « instruments fiscaux soutenus par le ministre et les taux maxima qu'il recommande »¹².

Après avoir distingué les différentes catégories de taxes appliquées par les communes, cette section aborde les paramètres d'évolution de la fiscalité locale tels que les taux d'imposition et la base imposable.

¹² UVCW « Focus sur la commune » : Fiche 2 – La fiscalité communale – Généralités.

3.1.1. Catégories de taxes

Graphique 8 : Structure des recettes fiscales – Budgets 2022



Les taxes communales peuvent être subdivisées en deux grandes catégories (cf. graphique 8) :

- **Les taxes additionnelles aux impôts d'autres niveaux de pouvoir** (78 % des recettes fiscales)

En vertu du Code des impôts sur les revenus (art. 464 et suiv.), la commune peut prévoir des impôts additionnels à des impôts de l'État, de la Région ou de la province. Cet impôt est perçu avec l'impôt principal dont il est un additionnel et est ensuite reversé à la commune. Outre les décimes additionnels à la taxe de circulation et les centimes additionnels aux impôts provinciaux (soit 2 % des recettes fiscales), les deux principales taxes additionnelles sont :

- les centimes additionnels au précompte immobilier (prélevés par la

Région) dont la base imposable est constituée des revenus cadastraux ;

- la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (prélevé par le Fédéral) dont la base imposable est constituée des revenus des ménages.

- **Les taxes communales « stricto sensu »** (22 % des recettes fiscales)

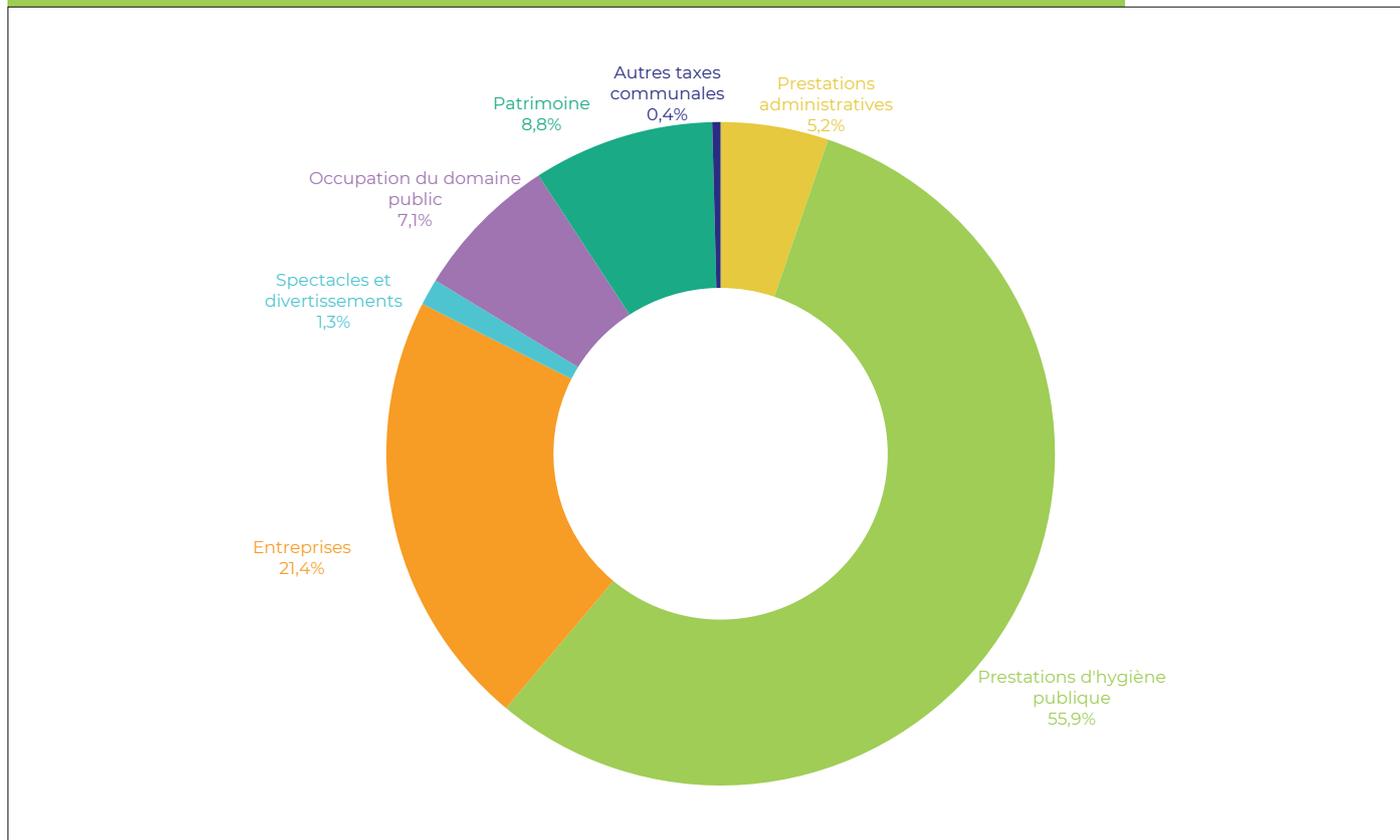
Il s'agit de taxes indépendantes des impôts prélevés par d'autres niveaux de pouvoir, dont la commune se charge elle-même du recouvrement. Au travers du règlement-taxe soumis à l'approbation du conseil communal, les communes disposent d'une marge de manœuvre importante puisqu'elles peuvent déterminer la base d'imposition, le taux et les critères éventuels d'exonération.

La structure des recettes fiscales varie considérablement selon les communes en

fonction de leurs caractéristiques socio-économiques (par exemple selon le caractère résidentiel, industriel, rural ou urbain). Le précompte immobilier aura par exemple un poids prédominant dans les centres urbains compte tenu de l'importance du

bâti (logements et activités économiques) alors que l'impôt des personnes physiques (IPP) sera davantage prépondérant dans les communes résidentielles compte tenu du niveau de revenu plus élevé des ménages.

Graphique 9 : Répartition des taxes locales par catégorie – Budgets 2022



3.1.2. Quels paramètres d'évolution ?

Le rendement des taxes est fonction d'une part, de l'effet « taux » (taux d'imposition nominal de la taxe) et d'autre part, de l'effet « base » (importance de l'assiette sur laquelle la taxe est prélevée).

- **Facteurs influençant la base imposable**

La commune a relativement peu de prise, en tout cas à court terme, sur l'effet « base » et est principalement tributaires de facteurs exogènes.

Le rendement de nombreuses taxes communales est évidemment lié à la conjoncture économique telle que le taux de croissance économique et l'inflation, mais les ajustements s'opèrent généralement avec un effet retard compte tenu des délais d'enrôlement (N+1 pour le précompte immobilier et N+2 pour l'IPP).

La fiscalité additionnelle est également impactée par des facteurs plus politiques tels que les réformes fiscales décidées par les autorités supérieures (que ce soit par exemple le *tax-shift* au niveau fédéral ou les diverses mesures d'exonération fiscale prévues par le Plan Marshall au niveau régional).

À un horizon de moyen terme, la dynamique démographique au niveau local peut également exercer une influence non négligeable. Plus que de « l'effet volume », l'impact financier et social résultant de l'évolution démographique est surtout lié aux caractéristiques socioéconomiques des migrants (entrants et sortants). Ce sont en effet les structures par âge et les niveaux de revenus des habitants (qui quittent ou arrivent dans la commune) qui vont influencer sur l'évolution de la capacité contributive (base fiscale).

• Évolution des taux d'imposition

En vertu du principe d'autonomie communale, chaque commune a le droit d'opter pour le taux d'imposition additionnel qu'elle souhaite et de modifier ce taux à chaque exercice budgétaire lors d'un vote au conseil communal. Le taux d'imposition communal moyen de la taxe additionnelle à l'IPP s'établit à 7,9 % en 2022, tandis que le nombre de centimes additionnels au précompte immobilier s'élève en moyenne à 2 582 centimes.

Dans le cadre du pacte dit de « paix fiscale », le ministre des Pouvoirs locaux émet annuellement une circulaire « budgétaire », contenant les grands principes à respecter lors de l'élaboration des budgets communaux, et qui encadre le pouvoir fiscal des communes en y listant les « instruments fiscaux soutenus par le ministre et les taux maxima qu'il recommande »¹³.

Concernant le précompte immobilier, 187 communes wallonnes (hors Communauté germanophone), soit près de 75 %, appliquent un taux égal ou supérieur au taux maximum recommandé par la « paix fiscale » (soit 2 600 centimes). Au niveau de l'IPP, une trentaine de communes wallonnes appliquent un taux égal ou supérieur à 8,8 %. La marge de manœuvre disponible pour le taux IPP semble plus élevée mais dans la pratique les communes sont plus réticentes politiquement à actionner ce levier qui impacte directement les ménages.

Graphique 10 : Évolution des taux d'imposition moyens des communes wallonnes – 2012-2022



¹³ UVCW « Focus sur la commune » Fiche 2 – La fiscalité communale – Généralités.

3.2. SUBSIDES - FONDS DES COMMUNES

Les communes dépendent fortement des transferts financiers provenant des autorités supérieures (principalement de la Région). Ces derniers constituent la seconde source de financement en importance et représentent en moyenne près de

40 % des recettes ordinaires des communes (hors subsides relatifs au personnel enseignant).

Parmi ceux-ci, on distingue les recettes qui émanent du Fonds des communes qui sont des dotations générales non affectées et les subsides qui sont affectés à un usage spécifique déterminé par le pouvoir subsidiant (personnel APE, fonctionnement de la bibliothèque, etc.).

Tableau 4 : Les recettes de Fonds et les subsides – Budgets 2022

	En millions d'euros	En euros par habitant	Taux de croissance par rapport à 2021, en %
Fonds (général et spéciaux)	1 456,2	399,1	5,4 %
Subsides	950,3	260,5	1,7 %
Total	2 406,4	659,6	3,9 %

Historiquement, le Fonds des communes est une source majeure de financement pour les communes wallonnes, qui représente en moyenne un quart des recettes communales ordinaires (Dessoy, 2015). Son montant est indexé chaque année sur la base de l'indice moyen des prix à la consommation de l'année budgétaire concernée et, depuis 2010, en plus de l'indexation, ce montant est majoré d'un pour cent.

Compte tenu de l'effet des critères de répartition¹⁴, les dotations exprimées en euros par habitant (soit près de 400 euros en moyenne) varient fortement selon la taille des communes et le contexte socioéconomique. Les villes régionales et surtout les grandes villes bénéficient des dotations les plus élevées (souvent le double, voire le triple de la dotation moyenne) en raison des charges plus élevées et des effets de centralité. Les plus petites communes (moins de 5 000 habitants) bénéficient généralement, mais dans une moindre mesure, de

dotations plus élevées que la moyenne afin de compenser les effets de la plus faible densité de la population ainsi que de bases fiscales plus faibles.

3.3. LES RECETTES DE PRESTATION

Les recettes de prestation regroupent les recettes récurrentes provenant des biens communaux (loyers, location de matériel, coupes de bois, etc.) et des services rendus par la commune (frais administratifs de recherche dans les registres de la population, frais de garderie scolaire, etc.).

Les communes disposent d'une relative marge de manœuvre pour adapter leurs recettes de prestation, du moins une partie d'entre elles (adaptation de prix d'entrée des équipements et infrastructures communales, de frais de garde, de loyers, etc.). La faiblesse des marges de manœuvre en

¹⁴ Après déduction de la « dotation minimale » (montant dégressif basé sur les anciens critères de répartition), le solde du Fonds est réparti selon les nouveaux critères de 2008 sous forme de cinq dotations :

- la dotation Externalités (53%) ;
- la dotation Péréquation fiscale (30%) qui est composée d'une tranche Impôt des Personnes Physiques (22%) et d'une tranche Précompte Immobilier (8%) ;
- la dotation Logements publics ou subventionnés (7%) composée d'une tranche Stock (6%) et d'une tranche Bonus (1%) ;
- la dotation Densité de population (5,5%) ;
- la dotation Chef-lieu d'arrondissement ou de province (4,5%).

matière fiscale incite certaines communes à renforcer la facturation de certains services, ce qui permet de répercuter le coût des prestations de services publics sur l'utilisateur et non sur le contribuable. Les recettes de prestation permettent également aux communes confrontées à de fortes externalités négatives (comme dans les villes) de faire supporter une partie du coût sur les utilisateurs provenant d'autres entités.

Le produit de la vente de bois sur pied est principalement l'apanage des communes forestières du sud de la Wallonie. Pour les communes concernées, les revenus des ventes de bois peuvent constituer jusqu'à 40 % de leurs recettes ordinaires totales et conditionnent à eux seuls l'équilibre du budget communal. Les communes sont toutefois tributaires du cours du prix du bois sur les marchés internationaux ou de facteurs environnementaux (scolyte, peste porcine, etc.).

3.4. LES PRODUITS FINANCIERS

De leur côté, les produits financiers (recettes de dette) englobent les revenus des actifs financiers récurrents comme les participations financières des communes (dividendes), les intérêts perçus sur les placements ainsi que le bénéfice des régies et les remboursements de prêts contractés par la commune au bénéfice de tiers.

Compte tenu des taux d'intérêt historiquement bas de ces dernières années, les produits financiers ne représentent plus que 90,5 millions d'euros dans les budgets 2022 et proviennent à près de 75 % des dividendes de gaz et d'électricité versés par les intercommunales d'énergie (gestionnaire de réseau de distribution-GRD).

4 CAPACITÉ ET BESOINS D'INVESTISSEMENTS

4.1. LE RÔLE DÉTERMINANT DES POUVOIRS LOCAUX DANS L'EFFORT D'INVESTISSEMENT PUBLIC

Les pouvoirs locaux occupent une place centrale dans la problématique des investissements publics. Au niveau de l'ensemble du pays, les pouvoirs locaux (et les communes de manière prépondérante) ont réalisé en 2020 près de 3,5 milliards d'euros d'investissements, soit près de 30 % des investissements publics totaux.

En Wallonie, les dépenses d'investissement des pouvoirs locaux ont connu au cours de ces dernières années une progression régulière (passant de 812 millions d'euros en 2016 à 1 221 millions d'euros en 2019). En

2020, cette dynamique a été rompue avec un recul de 18 % en raison de la crise sanitaire (suite à des reports et retards dans la réalisation des projets). Pour ce dernier exercice, les dépenses en capital représentent 11,7 % des dépenses totales (contre 14,0 % l'année précédente).

Les pouvoirs locaux ont incontestablement un rôle catalyseur à jouer dans la transition énergétique et sont en outre de plus en plus encouragés par le cadre réglementaire à se tourner vers des investissements durables (efficacité énergétique et lutte contre le changement climatique). Les communes ont d'ailleurs, dans leur majorité, adhéré à la Convention des maires initiée par la Commission européenne et se sont engagées à réaliser un plan d'action local en faveur de l'énergie durable et du climat (PAEDC).

Graphique 11 : Évolution des dépenses en capital des administrations locales wallonnes - 2016-2020, en millions d'euros



Source : BNB - Institut des Comptes nationaux (ICN)

4.2. DES PROJETS D'INVESTISSEMENT DES COMMUNES WALLONNES EN FORTE PROGRESSION

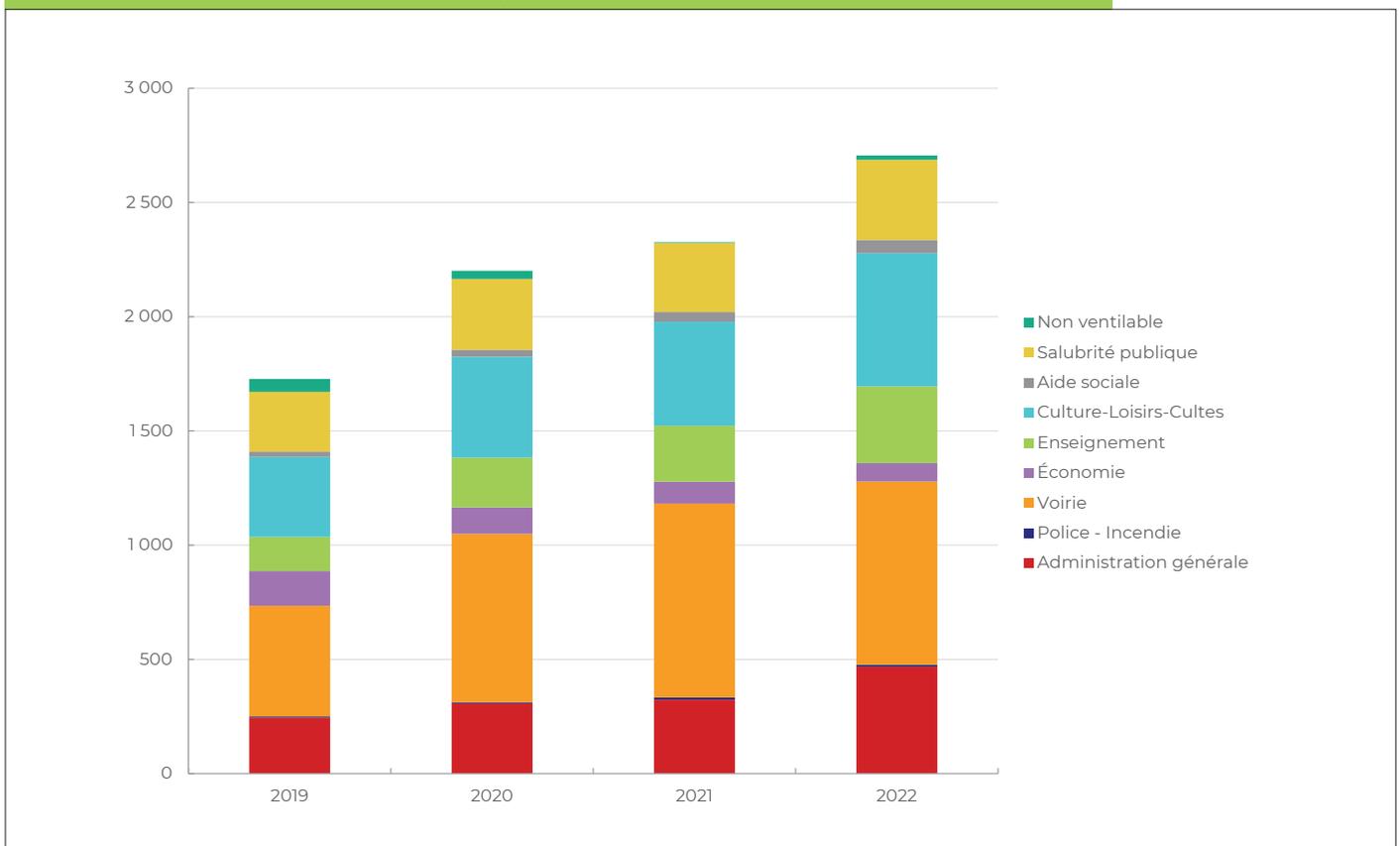
Afin d'assurer ou de soutenir l'exécution des tâches et des missions qui leur incombent, les communes wallonnes gèrent un patrimoine non négligeable, évalué dans les bilans communaux 2020 à près de 22 milliards d'euros. Afin de préserver leur patrimoine, les communes doivent donc consentir un effort d'investissement structurel. Ces investissements comprennent entre autres la construction et l'acquisition de biens mobiliers (véhicules, parc informatique) et immobiliers (bâtiments, voirie), ainsi que l'entretien exceptionnel de ces

biens (investissements de rénovation et d'entretien, mises aux normes).

Sur la base des budgets les plus récents, les projets d'investissement des communes wallonnes sont clairement à la hausse. Dans les budgets initiaux 2022, les dépenses extraordinaires des communes wallonnes s'établissent à 2,6 milliards d'euros soit une hausse de 60 % par rapport au début de la mandature communale (2019).

À l'exception notable de la voirie, les projets d'investissement progressent dans les budgets 2022 dans tous les domaines d'activités (+45 % pour l'administration, +37 % pour l'enseignement et +28 % pour les loisirs et la culture). La modernisation et la rénovation énergétique des bâtiments constituent assurément des enjeux prioritaires pour de nombreuses communes.

Graphique 12 : Évolution des dépenses extraordinaires des communes wallonnes selon les affectations – Budgets 2019-2022, en millions d'euros



4.3. DES PROJETS FREINÉS PAR DE NOMBREUSES INCERTITUDES BUDGÉTAIRES

Par rapport aux dépenses d'exploitation (ou ordinaires), les dépenses d'investissement subissent des fluctuations beaucoup plus importantes d'un exercice à l'autre. Outre un effet cyclique associé à la mandature communale, les projets d'investissement des pouvoirs locaux sont très sensibles au contexte économique, à l'évolution démographique et aux marges de manœuvre budgétaires disponibles.

Ces dernières années, les projets ont été freinés dans leur réalisation effective par les nombreuses incertitudes budgétaires.

La crise sanitaire a par exemple retardé la mise en œuvre de certains projets d'invest-

tissement (arrêt temporaire d'entreprises de construction, retard dans la livraison de matériaux, retard des procédures de marchés publics, etc.). Les surcoûts liés à l'inflation et le poids croissant des charges de pension pèsent sur les équilibres budgétaires et incitent des communes à procéder à des arbitrages ou reports de certains projets d'investissement.

Par ailleurs, la forte progression des coûts de construction (+25 % des prix de référence pour les travaux publics en un an) et les perspectives de remontée des taux d'intérêt touchent directement au coût de financement des projets d'investissement.

Enfin, les nombreuses communes wallonnes soumises à des plans de gestion (CRAC – cf. *infra*) sont tenues de respecter des balises plus strictes en matière d'investissements.

5

SOLDES BUDGÉTAIRES (ORDINAIRES) ET NIVEAU D'ENDETTEMENT

5.1. UN CADRE BUDGÉTAIRE CONTRAIGNANT

Les pouvoirs locaux opèrent une nette distinction comptable entre les dépenses dites ordinaires (opérations d'exploitation) et les dépenses extraordinaires (opérations affectant le patrimoine de la collectivité). Étant donné que les dépenses doivent être couvertes par des recettes de même nature, cela implique donc que le financement du fonctionnement régulier de la commune ne peut reposer que sur des recettes d'exploitation récurrentes (donc hors produits des emprunts ou de la vente d'actifs). Par contre, parmi les dépenses obligatoires du service ordinaire, on retrouve l'ensemble des charges financières, y compris le remboursement en capital de la dette (qui porte sur un montant de 540 millions d'euros dans les budgets 2022).

Cette contrainte découle d'un principe de saine gestion (en vigueur au niveau des pouvoirs locaux dans la majorité des pays européens) selon lequel il convient de ne pas s'endetter à long terme pour couvrir des dépenses quotidiennes.

Cette disposition ancienne prévoyant le respect de l'équilibre du budget tant à l'ordinaire qu'à l'extraordinaire, déjà reprise dans la nouvelle loi communale (par l'article 252), est toujours en vigueur en Wallonie (art. L1314-1. du Code de la démocratie locale et de la décentralisation). Depuis 2014, en réponse à la crise de la dette publique dans la Zone euro, les contraintes d'équilibre imposées par les autorités de tutelle se sont encore renforcées. Alors qu'à

l'origine l'équilibre reposait sur l'exercice global (y compris le boni reporté et/ou la possibilité d'opérer des prélèvements sur les réserves), les communes wallonnes sont désormais tenues de présenter un budget à l'équilibre à l'exercice propre. En cas de défaut, la commune se voit contrainte d'établir un plan de convergence imposant le retour à l'équilibre à une date butoir. L'approbation du budget de la commune est alors conditionnée à celle du plan de convergence introduit par la commune (sous peine de sanctions financières).

Dans le cas où la commune est dans l'impossibilité de prendre les mesures permettant un redressement financier et de retrouver l'équilibre, elle peut également solliciter une aide financière sous la forme d'un prêt d'assainissement ou de trésorerie auprès de la Région (auprès du Centre régional wallon d'aide aux communes (CRAC, cf. encadré 2).

En contrepartie, la commune est soumise au respect d'un plan de gestion pluriannuel et à une double tutelle financière. Ce plan de gestion impose des balises complémentaires en termes de dépenses de personnel, de fonctionnement, d'évolution de la dette et d'investissement, ce qui réduit considérablement la marge de manœuvre des communes concernées.

Près d'une cinquantaine de communes wallonnes sont soumises à ce régime (parfois depuis de longues années). Étant donné que la majorité des grandes villes sont concernées, la part de la population « sous plan de gestion » est très significative (45 % en Wallonie).

Encadré 2 : Le CRAC

Le Centre régional d'aide aux communes ou CRAC est une unité d'administration publique (UAP) wallonne ayant pour vocation d'apporter une solution structurelle à la problématique des déficits de trésorerie des communes au moyen du Compte régional pour l'aide aux communes et de contribuer, par une mission d'accompagnement et de conseil en matière de gestion financière, à l'équilibre budgétaire durable des pouvoirs locaux. Depuis plus

de 25 ans, le CRAC conseille et encadre les communes et provinces dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs plans de gestion, examine la situation budgétaire des entités sollicitant l'accès au CRAC, aide à la gestion de leur trésorerie et finance différentes infrastructures ou installations (infrastructures sportives, médico-sociales ou encore équipements touristiques).

5.2. BUDGETS 2022 SOUS PRESSION MALGRÉ L'APPORT DES AIDES RÉGIONALES

Selon les budgets initiaux 2022, les communes wallonnes dégagent ensemble un léger boni de 35 millions d'euros à l'exercice propre¹⁵ et de 325 millions d'euros à

l'exercice global¹⁶. En termes relatifs, le solde à l'exercice propre représente 0,5 % des recettes ordinaires (soit un quasi-équilibre) tandis que l'excédent dégagé à l'exercice global représente 5,1 % des recettes ordinaires totales. Seulement six communes ont présenté un budget initial 2022 avec un déficit à l'exercice propre alors que toutes les communes sont à l'équilibre à l'exercice global.

¹⁵ Selon notre calcul, ce solde à l'exercice propre tient compte de la totalité de la cotisation de responsabilisation relative aux charges de pension (y compris celle imputée par certaines communes aux exercices antérieurs).

¹⁶ La comptabilité des pouvoirs locaux présente la particularité d'être une comptabilité dite « d'exercice » et repose sur la détermination de deux types de soldes :

- le solde de l'exercice propre ne concerne que les recettes et les dépenses de l'exercice considéré (à savoir, les droits à la recette acquis par la commune et les engagements pris à l'égard de ses créanciers durant l'exercice, quel que soit l'exercice au cours duquel ils sont soldés).
- le solde global tient également compte des opérations relatives aux exercices antérieurs (y compris le boni ou le mali reporté) ainsi que des prélèvements.

Graphique 13 : Évolution des soldes à l'exercice propre et global, en millions d'euros



Cette situation *a priori* relativement favorable doit être nuancée par deux éléments.

Premièrement, certaines communes, et les grandes villes wallonnes en particulier, ont bénéficié de l'apport déterminant pour assurer l'équilibre budgétaire des prêts dits « Oxygènes ». Sans ces aides régionales déjà comptabilisées dans les budgets initiaux 2022 à concurrence de 190 millions d'euros, le solde à l'exercice propre présenterait un déficit de 155 millions d'euros, tandis que le boni dégagé à l'exercice global passerait de 325 millions d'euros à 134 millions d'euros, soit une nette détérioration par rapport aux budgets 2021.

Ensuite, les budgets initiaux 2022 ont été adoptés fin de l'année 2021, soit à une période où les prévisions relatives au taux d'inflation étaient encore très modérées. Les prévisions budgétaires n'intègrent dès

lors pas encore les effets de la forte progression des coûts énergétiques et de la forte hausse de l'inflation enregistrés au cours du premier semestre 2022. Selon nos estimations¹⁷, l'ensemble des surcoûts (personnel, fonctionnement et dotations communales aux entités paralocales) à intégrer dans les prochaines modifications budgétaires pourrait s'élever à près de 225 millions d'euros.

Toute chose égale par ailleurs, l'imputation complète de l'ensemble des surcoûts par les communes wallonnes devrait entraîner une détérioration du solde de l'exercice propre, qui serait déficitaire à concurrence de 195 millions d'euros. Cette brusque dégradation devrait toutefois être progressivement atténuée dans la mesure où de nombreuses recettes devraient bénéficier des taux d'indexation plus élevés à partir de 2023.

¹⁷ Belfius, Les finances des pouvoirs locaux de Wallonie – aperçu statistique à partir des budgets 2022, [Brochure-Fin-Locales-Wal-2022.pdf \(belfius.be\)](#).

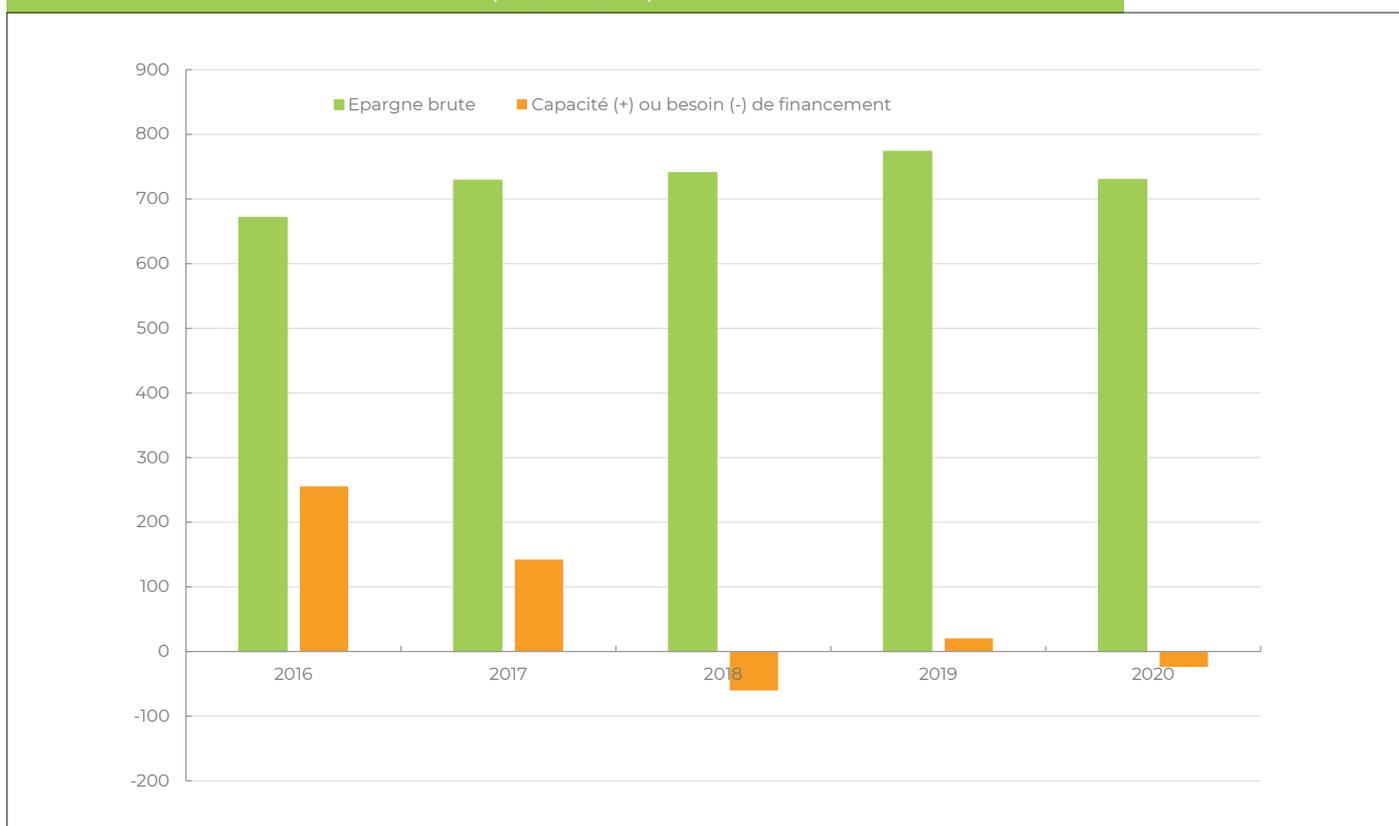
5.3. DES SOLDES « SEC » PROCHES DE L'ÉQUILIBRE ET UN ENDETTEMENT MAÎTRISÉ

Les chiffres relatifs aux pouvoirs locaux wallons publiés par l'Institut des Comptes nationaux (ICN) sur la base de la comptabilité nationale « SEC-2010 »¹⁸ n'indiquent pas des signes de profonds déséquilibres comme observés pour d'autres niveaux de pouvoir. Mais ces chiffres macroéconomiques masquent évidemment des disparités individuelles importantes.

Entre 2016 et 2020, les pouvoirs locaux wallons ont présenté régulièrement un solde SEC positif soit « une capacité de financement » (+255 millions d'euros en 2016, +142 millions d'euros en 2017). Si ce solde enregistre bien une dégradation au cours de ces cinq dernières années, le déficit (ou besoin de financement) reste modéré (-24 millions d'euros en 2020), en dépit des effets de la crise sanitaire en 2020.

L'épargne brute, c'est-à-dire le solde obtenu hors opérations en capital, reste quant à lui structurellement excédentaire (autour de 700 millions d'euros, soit 8,5 % des recettes totales).

Graphique 14 : Évolution de l'épargne brute et du besoin de financement des administrations locales wallonnes, 2016-2020, en millions d'euros



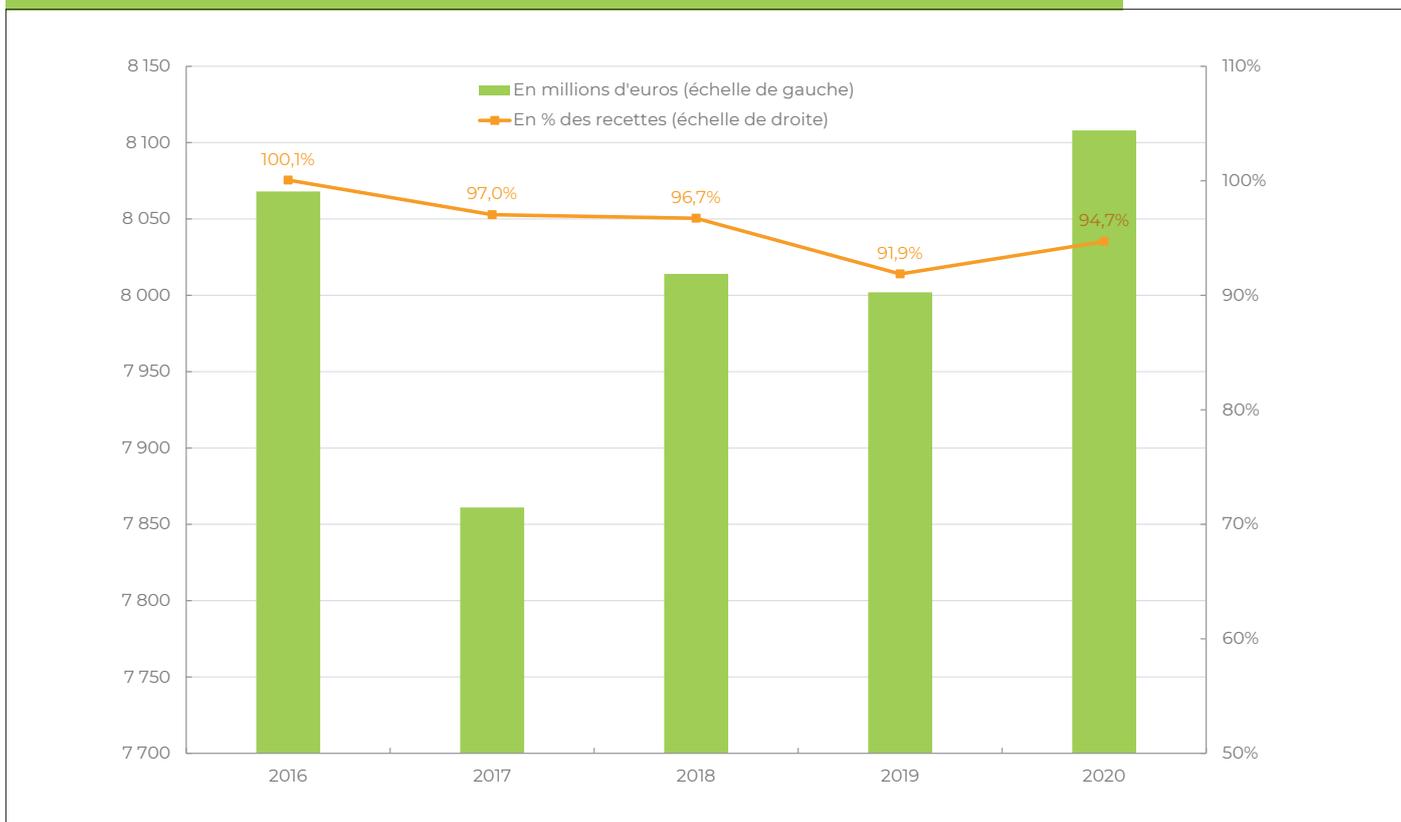
Source : BNB - Institut des Comptes nationaux (ICN)

¹⁸ Le système européen des comptes nationaux, appelé plus communément « SEC » constitue le cadre de référence pour l'établissement des statistiques des finances publiques sollicitées dans le cadre du monitoring budgétaire européen et du Pacte de stabilité.

Quant à l'encours de la dette des pouvoirs locaux wallons, il s'élève en 2020 à 8,1 milliards d'euros. En termes relatifs, cet endettement représente 94,7 % des recettes totales en 2020, contre 100 % en 2016.

L'accroissement de ce ratio par rapport à 2019 s'explique principalement par l'effet du dénominateur (diminution de 1,7 % des recettes en raison de la crise sanitaire).

Graphique 15 : Évolution de l'endettement brut consolidé des administrations locales wallonnes - 2016-2020



Source : BNB - Institut des Comptes nationaux (ICN)

6 CONCLUSIONS

À l'instar de l'ensemble des administrations publiques du pays et de la Zone euro, les pouvoirs locaux wallons ont subi les conséquences d'une double crise : la crise sanitaire d'abord et les effets de la guerre en Ukraine (inflation et coûts énergétiques) ensuite, qui ont fragilisé leurs finances qui étaient déjà en difficulté pour certaines entités locales. À cela se sont encore greffées les conséquences des inondations dramatiques de juillet 2021, qui ont sinistré de nombreuses communes.

À ces facteurs conjoncturels qui se sont accumulés ces trois dernières années, les communes wallonnes sont, comme l'ensemble des pouvoirs locaux du pays, confrontées à la montée en puissance des impacts financiers de la réforme des pensions du personnel statutaire. La facture annuelle de la cotisation de responsabilisation pour les seules communes wallonnes devrait déjà atteindre 140 millions d'euros en 2023 et grimper à 275 millions d'euros en 2027.

Cette problématique n'est pas neuve. Dès 2014, la Commission de réforme des Pensions pointait la quasi-impossibilité pour les administrations locales de pouvoir assumer le coût financier de cette réforme et concluait dès lors qu'« un financement externe complémentaire pour les administrations locales est donc inéluctable¹⁹ ». Aucune solution n'a depuis lors été trouvée. Au contraire, les nouvelles mesures adoptées en 2018 (tel que le financement de la prime encourageant l'adhésion à un second pilier via une réduction de la cotisation de responsabilisation prélevée sur l'enveloppe fermée de la facture globale de cette cotisation) ont encore contribué à alourdir la facture pour les communes wallonnes (Mendola, 2021).

Pour de nombreuses villes et communes wallonnes, les problèmes financiers ne datent pas d'hier et sont bien antérieurs à la réforme des pensions. Ces communes en

difficultés structurelles sont soumises depuis de longues années à des plans d'assainissement qui réduisent considérablement leur marge de manœuvre. C'est particulièrement le cas des grandes villes et villes moyennes qui concentrent sur leur territoire les biens et services collectifs (externalités) et subissent en même temps une érosion de leur base fiscale (suite à la paupérisation des centres urbains).

Le modèle de financement des grandes villes a quasiment toujours posé problème, non seulement en Wallonie, mais en Belgique en général (Van Audenhove, 1990). Bien qu'elles bénéficient de dotations du Fonds des communes nettement supérieures à la moyenne régionale (en euros par habitant), elles ont de manière récurrente dû recourir à divers mécanismes de refinancement instaurés par les autorités supérieures. C'était déjà le cas avant la régionalisation avec la création du « Fonds d'aide au redressement financier des communes » (dit « Fonds 208 ») par l'État central en 1983, par sa reprise ensuite par le CRAC (pour les villes wallonnes) et l'octroi d'aides régionales dans le cadre de divers plans de refinancement (Plan « Tonus » en 2003, réforme du Fonds des communes en 2008 et Plan « Oxygène » en 2022). Ces aides accordées le plus généralement sous la forme de prêts alourdissent le niveau d'endettement et n'apportent pas réellement de solutions structurelles. Elles contraignent au contraire les communes concernées à mobiliser des ressources croissantes pour couvrir des charges du passé.

Parmi les sources de difficultés, on mentionnera en particulier l'aide sociale (tel que l'octroi du revenu d'intégration) et le régime des pensions qui pèsent très lourdement sur les finances des grandes villes. Or ces deux problématiques relèvent normalement des prérogatives de la sécurité sociale qui devrait permettre une mutualisation des

¹⁹ Commission de réforme des pensions – rapport de synthèse page 22 - 2014.

risques et donc des coûts supportés alors que leur décentralisation au niveau local conduit à une concentration des difficultés sur certains territoires (centres urbains en particulier). Sans pouvoir garantir des résultats concrets à brève échéance, la saisine du Comité de concertation par la Région wallonne²⁰ au sujet « des principales dépenses à charge des communes engendrant des difficultés budgétaires et relevant des dispositifs et des financements fédéraux » (à savoir l'aide sociale, la police, les services incendie et les pensions) offre l'opportunité de porter le débat au niveau fédéral, et ce pour l'ensemble des administrations locales du pays.

Parallèlement, une réflexion devrait sans doute être également portée sur la notion de règle d'équilibre budgétaire imposée aux communes et qui s'est considérablement durcie ces dernières années. On constate en effet un certain décalage entre les résultats atteints sur la base de la comptabilité communale (qui suscitent de fortes inquiétudes auprès des gestionnaires locaux) et ceux obtenus via la comptabilité nationale, soit le cadre de référence européen (qui font état d'une situation plus maîtrisée). Les récentes décisions d'assouplissement temporaire par le Gouvernement wallon constituent sans doute une première étape permettant de relâcher la pression pour les gestionnaires communaux dans le contexte macroéconomique que nous connaissons actuellement.

Cette fragilisation financière à la fois conjoncturelle et structurelle risque *in fine* d'hypothéquer la capacité des communes à maintenir leur politique d'investissement. Or les pouvoirs locaux doivent à la fois répondre à une demande croissante de services et d'équipements collectifs relatifs aux enjeux sociétaux (transition énergétique, mobilité, digitalisation, vieillissement de la population, *smart city*...) et en même temps veiller à l'entretien et à la rénovation de leur patrimoine (bâtiments, voirie, etc.). À cet égard, un sous-investissement structurel qui ne compenserait pas la dépréciation du patrimoine communal générerait en réalité une nouvelle dette « cachée ».

Toutes les solutions ne doivent cependant pas provenir des autorités supérieures. Selon le proverbe bien connu « Aide-toi et le ciel t'aidera », les gestionnaires communaux devront également prendre des décisions courageuses en termes d'organisation (mutualisation de certains services, synergies avec d'autres entités, coopération supra-communale, voire fusions de certaines entités) et prendre des initiatives visant à améliorer la qualité de la dépense et de la gouvernance au niveau local (recours accru à la digitalisation, amélioration de la performance énergétique, gestion des ressources humaines centrée sur la gestion de la performance, recours à des outils de programmation pluriannuels...).

²⁰ Gouvernement de Wallonie – Communiqué de presse du 31 mars 2022

BIBLIOGRAPHIE

Belfius (2018) Typologie socioéconomique des communes - [2018 - Belfius](#).

Belfius (2021) -Analyse MAHA 2021 – Stress test pour le secteur hospitalier en Belgique : [Communiqué-analyse-Maha-2021_09-12-2021.pdf \(belfius.be\)](#).

Belfius (2022) Les finances des pouvoirs locaux de Wallonie – aperçu statistique à partir des budgets 2022, [Brochure-Fin-Locales-Wal-2022.pdf \(belfius.be\)](#).

Belfius (2022), « Finances locales 2022 » dossier Presse du 10 juin 2022 - [CommuniquedepresseBelfius_FinanceslocalesDEF.pdf](#).

BNB, <https://www.nbb.be/fr/statistiques/finances-publiques/publications-et-chiffres>.

Dessoy, A. (2015) *Les moyens financiers : le fonds des communes*, Editions Vanden Broele, 147 p.

Dessoy, A. (2019) « La problématique des pensions des fonctionnaires des administrations locales » in : Bayenet, B., Fontaine, M. et Léonard, D. (Eds.) *La réforme des pensions, pour quels enjeux sociaux ?*, Pyramides, 31/32, pp. 337-374.

Mendola, L. (2021) Financement des Pensions statutaires locales – Mouvement communal - UVCW – N° 959 juin-juillet 2021.

Mendola, L. et Van Overmeire, K. (2022) Financement des pensions statutaires locales : un changement de cap s'impose! - UVCW – Mouvement communal N° 973 – décembre 2022.

Van Audenhove, M. (1990) *Histoire des finances communales dans l'évolution économique, financière et sociale de la Belgique 1918-1985*, Crédit Communal.

UVCW « Focus sur la commune : fiches pour une bonne gestion communale », <https://www.uvcw.be/focus/>.

LES FINANCES DES PROVINCES WALLONNES : L'IMPACT DE LA REPRISE DE FINANCEMENT DES ZONES DE SECOURS

Dominique DARTE¹
Élise PATERNOSTRE²
Fanny VOISIN³

¹ Chef de cabinet adjoint, Cabinet du vice-Premier ministre, ministre de l'Économie et du Travail Pierre-Yves Dermagne, dominique.darte@dermagne.fed.be.

² Référente zones de secours à la Province de Namur, elise.paternostre@province.namur.be.

³ Assistante à l'Université de Liège, fannyvsn@gmail.com.

RÉSUMÉ

Le sujet du présent article porte sur les provinces wallonnes et plus particulièrement sur les finances de celles-ci au cours des dernières années. Après avoir introduit l'institution provinciale et les enjeux auxquels elle doit faire face dans le système institutionnel belge, nous nous attacherons à recenser les compétences matérielles actuelles de celle-ci et les compétences financières qui lui permettent de financer l'ensemble de leurs missions. Dans une seconde partie, nous parlerons de la problématique liée au financement des zones de secours, problématique qui a poussé la Région wallonne à décider d'une reprise progressive de ce financement par les provinces. Nous terminerons cet article en énonçant les conséquences d'une telle décision sur les finances et le champ d'action de l'institution provinciale.

Mots-clés : provinces, financement, zones de secours, Belgique, compétences

ABSTRACT

The finances of Walloon provinces: the impact of taking over the financing of the rescue areas

The subject of this article is the Walloon provinces and more particularly their finances in recent years. After introducing the provincial institution and its current role in the Belgian institutional system, we will attempt to identify its current material competences and the financial competences that enable it to finance all its actions. In the second part, we will discuss the problem of financing the rescue areas, a problem which has led the Walloon Region to decide to gradually take over this financing by the provinces. We will end this article by stating the consequences of such a decision on the finances and the field of action of the provincial institution.

Keywords : provinces, financing, rescue areas, Belgium, competences

1 INTRODUCTION

Par leur diversité et leur historicité, les provinces⁴ sont assurément un aspect intéressant du système institutionnel belge. Malgré leur manque de visibilité, elles ont un poids non négligeable en termes d'actions locales et de finances publiques et notamment en Wallonie.

Depuis la reprise de la tutelle des pouvoirs locaux par les Régions, l'idée de réforme des provinces, en tant que niveau de pouvoir intermédiaire, est présente des deux côtés de la frontière linguistique. La Région flamande a opéré une importante réforme des provinces flamandes en 2014 et 2016 réduisant drastiquement leurs compétences et leurs sources de financement (Valcke, 2017). En Région wallonne également, le débat s'est intensifié ces dernières années autour de leurs compétences ou de leur coût de fonctionnement.

Plus récemment, le Gouvernement wallon, dans sa dernière Déclaration de politique régionale, a fixé une nouvelle direction au rôle des provinces dans le paysage wallon : il a été décidé de transférer aux provinces

une large partie du financement des zones de secours alors assumé par les communes. Ainsi, la Déclaration de politique régionale (2019-2024) prévoit que les provinces doivent reprendre progressivement à leur charge, et au plus tard d'ici la fin de la législature, les contributions communales au financement des zones de secours. Une telle réforme est destinée à soulager toutes les communes et permettre de concentrer le rôle des provinces dans un domaine précis tout en réduisant leur volume d'action « résiduel ».

Dans le présent article⁵, nous nous attachons premièrement à établir les compétences matérielles et financières des provinces wallonnes. Dans une deuxième partie, nous détaillerons le financement des zones de secours depuis la loi du 15 mai 2007 et la décision de la Région wallonne de reprise de financement par les provinces. Enfin dans une troisième partie, nous mettrons en perspective les différentes conséquences de cette reprise sur les actions et le fonctionnement de l'institution.

⁴ Sauf précision expresse, les « provinces » font uniquement référence aux provinces wallonnes dans le texte.

⁵ Voir l'introduction du numéro pour une définition des principaux concepts budgétaires mobilisés dans cet article.

2

COMPÉTENCES ET FINANCEMENT DES PROVINCES⁶

Les provinces agissent sous deux casquettes distinctes. Selon la première, elles constituent un pouvoir local décentralisé (ou subordonné), chargé d'exécuter et de mettre en œuvre une série d'actions publiques ou politiques publiques décidées à un autre niveau de pouvoir (l'autorité fédérale, les Régions ou les Communautés). C'est dans ce cadre que l'entité provinciale se voit déléguer une série de missions dans des domaines variés (culture, supracommunalité⁷, environnement, patrimoine, etc.). Lorsqu'elles agissent sous leur seconde casquette, les provinces peuvent se saisir de toute matière qu'elles considèrent relever de l'intérêt provincial. Elles définissent elles-mêmes les matières d'intérêt provincial et les réglementent dans le respect des normes supérieures pour autant qu'une loi, un décret ou la Constitution n'ait pas retiré cette matière de leur champ de compétence. En ce sens, elles constituent une véritable collectivité politique autonome⁸.

Pour financer l'ensemble de leurs actions, les provinces bénéficient de ressources financières variées. Parmi celles-ci, les recettes fiscales sont les principales ressources financières des provinces. Les provinces perçoivent des centimes additionnels au précompte immobilier et sont également compétentes pour lever leurs propres impôts. Depuis 2002, en Wallonie, elles sont toutefois invitées par l'autorité de tutelle à respecter un « gel fiscal », c'est-à-dire ne pas augmenter la charge fiscale existante sur leur territoire.

Au titre de ressources financières, les recettes ordinaires des cinq provinces s'éle-

vaient à 1464934606 euros, à l'exclusion des recettes liées aux subventions-traitements des enseignants (420 104 698 euros). Quant à la fiscalité, elle représentait la grande majorité des recettes provinciales ordinaires (698 451 094 euros).

Le Fonds des provinces (143 640 000 euros) ainsi que les recettes provenant de l'exercice des activités des provinces (202 738 814 euros) constituaient également des sources importantes de financement.

Deux précisions s'imposent concernant le Fonds des provinces. En premier lieu, alors qu'il s'agit en principe d'une dotation générale non affectée (c'est-à-dire une ressource financière que les provinces affectent librement et sans contrainte aux missions et projets qu'elles entendent mener), la liquidation du Fonds est, depuis 2002, en partie conditionnée à certaines affectations spécifiques imposées par la Région wallonne. Depuis 2018, la liquidation du Fonds est ainsi conditionnée, à concurrence de 20 %, à la conclusion de contrats de supracommunalité signés entre chaque province et les communes concernées stipulant que, d'une part, chaque province affecte minimum 10 % du Fonds des provinces à la prise en charge des dépenses nouvelles nécessitées par le financement du fonctionnement des zones de secours et que, d'autre part, chaque province mobilise 10 % du Fonds à des actions additionnelles de supracommunalité⁹. Ces actions pouvant être, par exemple, des aides financières à la création d'une infrastructure pour plusieurs communes (piscine intercommunale par exemple).

⁶ Pour de plus amples informations sur ce sujet, voir notamment l'étude réalisée en 2020 par le CIRIEC pour l'Association des provinces wallonnes, « Étude sur les flux financiers provinciaux (Diagnostic-impacts-perspectives) » disponible sur <https://apw.be/publications/etudes/>.

⁷ La supracommunalité est une notion apparue au début des années 2000 dans les déclarations de politique régionale pour définir les actions menées par la province et qui facilitaient les actions entre deux ou plusieurs communes entre elles.

⁸ L'État fédéral, les Régions et Communautés peuvent considérer qu'une matière actuellement réglementée au niveau provincial serait toutefois mieux servie à un niveau d'intervention plus général, de manière plus uniforme sur l'ensemble du territoire et interdire aux provinces d'agir en cette matière. La notion d'intérêt provincial peut donc être balisée par les niveaux de pouvoir supérieurs. Voir C.A., 25 mai 2005, n°95/2005, cons. B.24. et RENDERS (2018) en particulier la section relative à la notion de « collectivité locale », p. 49.

⁹ Art. L2233-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

En second lieu, le montant du Fonds des provinces s'est vu diminué à de nombreuses reprises. Déjà la majorité régionale de 2017-2019 prévoyait des restrictions importantes pour les provinces. Ainsi, en 2018, le Fonds

des provinces a été diminué de 2,2 %; en 2019, de 3 % auxquelles il faut encore ajouter une ponction de 17,7 millions d'euros sur trois ans pour financer le second pilier de pension des agents des pouvoirs locaux¹⁰.

Tableau 1 : Répartition du Fonds des provinces 2018-2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Brabant wallon (8,37 %)	12 022 668	10 788 176	10 958 004	11 045 638	11 217 474
Hainaut (43,87 %)	63 014 868	56 544 481	57 434 604	57 893 923	58 794 574
Liège (24,18 %)	34 732 152	31 165 843	31 656 456	31 909 621	32 406 036
Luxembourg (8,60 %)	12 353 040	11 084 626	11 259 120	11 349 162	11 525 720
Namur (14,98 %)	21 517 272	19 307 872	19 611 816	19 768 656	20 076 196
Total	143 640 000	128 891 000	130 920 000	131 967 000	134 020 000

À l'occasion de la vérification de la faisabilité de la reprise intégrale du financement des zones de secours par les provinces, il est apparu, pour l'année 2018 en ce qui concerne les cinq provinces, que le montant total des dépenses pouvait être réparti de la manière suivante :

- les dépenses ordinaires (exercice propre) s'élevaient à 1 372 808 687 euros;
- les frais relatifs aux traitements du personnel enseignant qui sont directement pris en charge par le Ministère de

la Communauté française (subventions-traitements) ainsi que les frais de fonctionnement en matière d'enseignement s'élevaient à 491 260 514 euros;

- les autres frais de personnel s'élevaient à 633 786 960 euros;
- les autres dépenses budgétaires (hors traitement et enseignement) étaient de 247 761 213 euros dont 84 492 671 euros concernent les charges de dette.

¹⁰ <https://apw.be/article/faisons-le-point-sur-la-reforme-des-Provinces/>, L'impact sur les finances communales de la réduction du Fonds des provinces – Association des provinces wallonnes (apw.be).

3

LE FINANCEMENT DES ZONES DE SECOURS

Comme évoqué en introduction, la Déclaration de politique régionale wallonne (2019-2024) prévoit notamment que les provinces doivent reprendre progressivement à leur charge, et au plus tard d'ici la fin de la législature, les contributions communales au financement des zones de secours. Une telle réforme est destinée à soulager toutes les communes et permettre de concentrer le rôle des provinces dans un domaine précis tout en réduisant le volume d'action « résiduel » des provinces.

À cet égard, les alinéas 1^{er} et 3 de l'article 67 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile prévoient que :

- les zones de secours sont financées par :
 - les dotations des communes de la zone;
 - les dotations fédérales;
 - les éventuelles dotations provinciales;
 - les rétributions des missions dont le Roi autorise la récupération;
 - des sources diverses.

- la dotation communale peut être diminuée en proportion de la dotation provinciale.

Sur la base de l'ensemble des chiffres précités, il est apparu que les provinces n'étaient pas en mesure, comme le prévoyait la Déclaration de politique régionale, de reprendre à leur charge l'intégralité du financement des zones de secours.

Le Gouvernement wallon a alors pris la décision d'une reprise progressive du financement des zones de secours par les provinces. Celle-ci devait s'effectuer par un transfert de 20 % de la part communale nette dans le financement des zones de secours en 2020, de 30 % en 2021, de 40 % en 2022, de 50 % en 2023 et de 60 % en 2024.

Ainsi, pour l'année 2020, les contributions nettes des communes et des provinces (hors communes germanophones) au financement des zones de secours s'élèvent respectivement à 176 204 810,19 euros et 41 710 271,40 euros.

Tableau 2 : Dotations communales et provinciales aux différentes zones de secours en 2020, en euros

Financement 2020	Dotations communales	Dotations provinciales	Total
Zone DINAPHI	7 909 965,60	1 973 710,28	9 883 675,88
Zone Hainaut Centre	25 647 047,36	5 834 018,04	31 481 065,40
Zone Hainaut Est	27 669 540,40	6 510 565,52	34 180 105,92
Zone NAGE	11 401 950,71	2 816 629,71	14 218 580,42
Zone Wallonie picarde	16 159 680,76	3 673 863,10	19 833 543,86
Zone 2 IILE- SRI (Liège)	33 887 911,81	8 255 856,96	42 143 768,77
Zone de Luxembourg	15 008 614,06	3 701 775,34	18 710 389,40
Zone du Brabant wallon	15 648 558,27	3 441 744,35	19 090 302,62
Zone Hemeco	5 720 017,67	1 397 591,13	7 117 608,80
Zone Hesbaye	1 990 551,36	482 133,38	2 472 684,74
Zone Val de Sambre	3 425 591,95	856 397,98	4 281 989,93
Zone Vesdre - Hoegne et Plateau	9 596 438,95	2 252 022,54	11 848 461,49
ZS5 Warche-Amblève-Lienne	2 138 941,29	513 963,06	2 652 904,35
Total	176 204 810,19	41 710 271,40	217 915 081,59

Il est certain que la reprise du financement des zones de secours par les provinces telle qu'elle est envisagée exige de leur part des efforts structurels afin de mener à bien la réduction de leur volume d'action « résiduel ». Ces efforts structurels nécessitent toutefois une évolution prévisible du coût du financement des zones de secours de manière à engendrer les résultats attendus¹¹. Et l'absence de cette prévisibilité nuit à la planification et à l'exécution des efforts structurels nécessaires à cette reprise.

Par ailleurs, l'intervention des provinces dans le financement des zones de secours a bien souvent été interprétée :

- soit comme un « refinancement des zones de secours » avec un risque de dérive des dépenses ;

- soit comme un rattrapage de dépenses d'investissement et/ou d'accroissement du personnel qui auraient dû être effectuées dès la mise en place des zones de secours ;
- soit les deux à la fois.

Dès lors, afin de soulager les finances des communes, tout en garantissant des actions et mesures efficaces des provinces, le Gouvernement wallon a finalement décidé d'arrêter la trajectoire de reprise du financement communal des zones de secours par les provinces, non plus en pourcentage, mais en chiffres prédéfinis comme précisé dans le tableau 3.

¹¹ Comme le relève pertinemment l'étude du CIRIEC précitée, les compétences d'organisation et de financement des services d'incendie sont un des aspects de la protection civile au sens large, matière dont l'autorité fédérale a gardé, seule, la compétence. Autrement dit, les missions confiées aux zones de secours par la loi sur la sécurité civile ne relèvent pas de la compétence de la Région wallonne. La Région est donc dépourvue de maîtrise sur l'organisation des zones de secours et l'étendue de leurs missions, compétences qui relèvent d'un autre niveau de pouvoir.

Tableau 3 : Évolution de la reprise partielle du financement des zones de secours par les provinces, en euros

	2021	2022	2023	2024
Brabant wallon	6 241 206,55	8 524 431,90	10 874 369,37	13 140 920,82
<i>ZS Brabant wallon</i>	6 241 206,55	8 524 431,90	10 874 369,37	13 140 920,82
Hainaut	24 735 572,61	33 818 627,87	43 150 294,50	52 171 212,34
<i>ZS Wallonie picarde</i>	5 877 348,63	8 039 160,38	10 258 367,49	12 405 833,96
<i>ZS Hainaut centre</i>	9 311 642,20	12 716 878,58	16 222 226,36	19 602 441,11
<i>ZS Hainaut est</i>	9 546 581,78	13 062 588,91	16 669 700,65	20 162 937,27
Liège	19 181 016,45	26 240 445,49	33 485 215,06	40 498 320,46
<i>ZS HEMECO</i>	1 914 296,52	2 611 090,35	3 329 976,93	4 021 248,94
<i>ZS Vesdre - Hoëgne et Plateau</i>	3 843 063,83	5 250 317,89	6 698 027,17	8 095 169,94
<i>ZS 2 IILE SRI</i>	11 919 320,95	16 342 862,59	20 864 536,17	25 263 550,91
<i>ZS Hesbaye</i>	750 993,08	1 015 803,63	1 293 247,25	1 554 900,31
<i>ZS WAL</i>	753 342,07	1 020 371,03	1 299 427,54	1 563 450,36
Luxembourg	5 376 196,36	7 286 931,88	9 281 137,94	11 171 011,01
<i>Zone Luxembourg</i>	5 376 196,36	7 286 931,88	9 281 137,94	11 171 011,01
Namur	8 496 074,60	11 575 515,40	14 759 080,64	17 812 496,80
<i>Zone DINAPHI</i>	3 031 569,86	4 116 875,52	5 245 599,33	6 320 053,15
<i>Zone NAGE</i>	4 025 425,44	5 493 794,90	7 007 166,43	8 464 288,16
<i>Zone Val de Sambre</i>	1 439 079,30	1 964 844,98	2 506 314,88	3 028 155,49
Total	64 030 066,57	87 445 952,54	111 550 097,51	134 793 961,43

Face à cette trajectoire de reprise du coût des zones de secours, le Gouvernement wallon s'est engagé à soutenir financièrement les provinces sur la période 2021-2024. Notons par ailleurs que, malgré l'évo-

lution du financement des zones par les provinces, les communes continueront à assumer une bonne partie du coût du financement des zones de secours.

Tableau 4 : Moyens financiers apportés aux provinces dans le cadre de la reprise des zones de secours en euros

	2021	2022	2023	2024
Brabant wallon	628 742,07	584 894,00	389 937,00	292 467,00
Hainaut	1 749 728,05	2 320 425,00	1 547 297,00	1 161 132,00
Liège	1 230 867,09	1 800 457,00	1 200 724,00	901 338,00
Luxembourg	571 960,51	499 984,00	332 806,00	248 624,00
Namur	813 321,20	794 240,00	529 236,00	396 438,00
Total	4 994 618,92	6 000 000,00	4 000 000,00	3 000 000,00

Chaque province a inscrit ce montant en recettes ordinaires au titre de « soutien régional reprise du financement communal des zones de secours ».

Les montants établis de reprise de la part communale dans le financement des zones de secours se cumulent avec le mécanisme de solidarité déjà existant

impliquant que chaque province affecte au minimum 10 % de sa dotation du Fonds des provinces au financement des dépenses nouvelles induites par la mise en place des zones de secours. Ces 10 % représentaient un montant de 14 458 400 euros en 2015, de 14 524 600 euros en 2016 et de 14 855 400 euros en 2017.

4 INCIDENCE SUR LES FINANCES PROVINCIALES

La reprise du financement des zones de secours a eu et continue d'avoir une incidence majeure sur les actions et le fonctionnement des provinces. En effet, si l'on reprend le montant que chaque province doit verser aux

zones de secours (dotation des 10 % du Fonds des provinces majorée du transfert de financement), il semble que, depuis 2021, ce montant se rapproche très fortement du montant du Fonds des provinces.

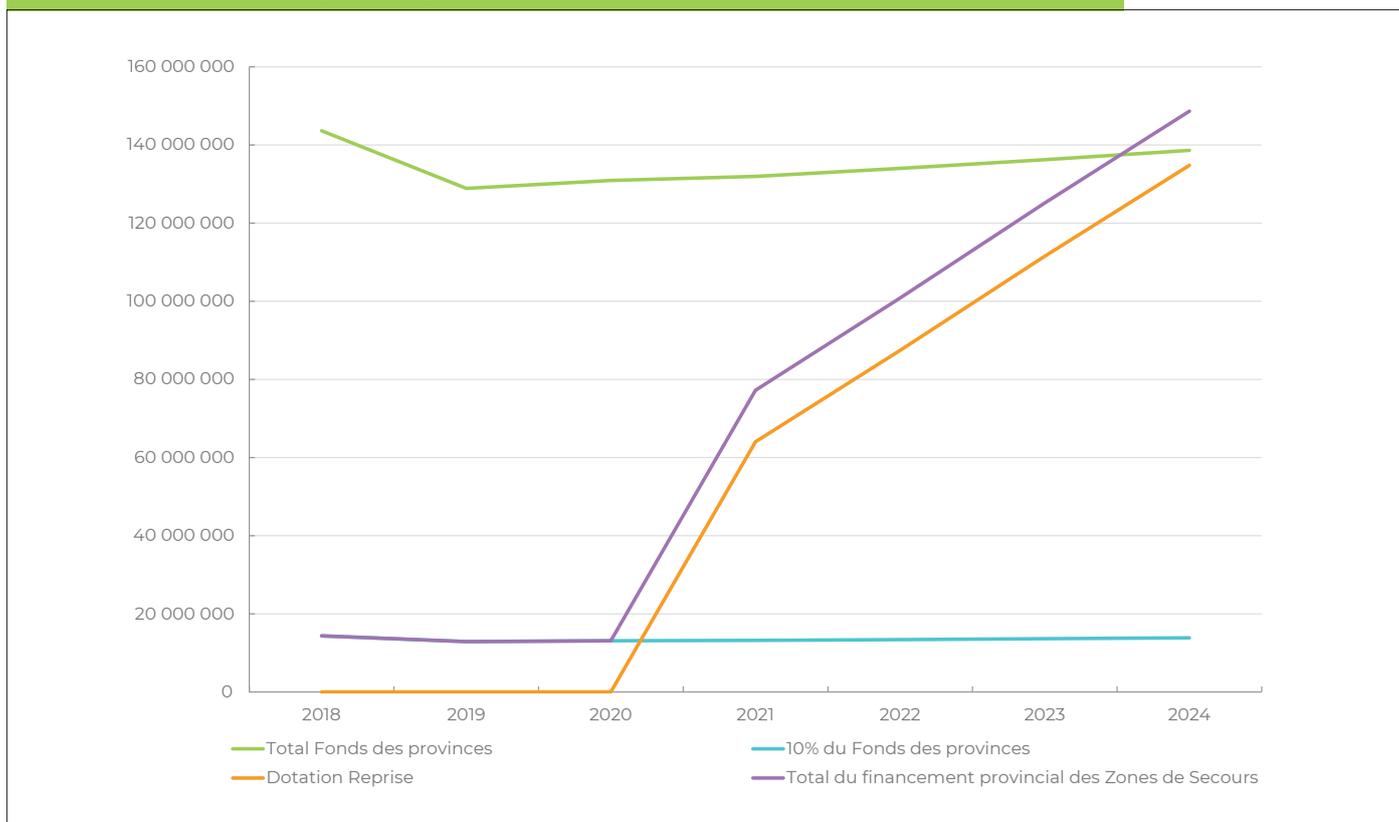
Tableau 5 : Fonds des provinces et financement des zones de secours, en euros

	Total Fonds des provinces	10 % du Fonds des provinces	Dotation Reprise	Total du financement provincial des zones de secours
2018	143 640 000,00	14 364 000,00	-	14 364 000
2019	128 891 000,00	12 889 100,00	-	12 889 100,00
2020	130 920 000,00	13 092 000,00	-	13 092 000,00
2021	131 967 000,00	13 196 700,00	64 030 066,57	77 226 766,57
2022	134 020 000,00	13 402 000,00	87 445 952,54	100 847 952,54
2023	136 233 000,00	13 623 300,00	111 550 097,00	125 173 397,00
2024	138 628 000,00	13 862 800,00	134 793 961,43	148 656 761,43

Ainsi, à l'horizon 2024, le financement total des zones de secours à charge des provinces s'élèverait à près de 150 millions d'euros à comparer avec une dotation du Fonds des provinces estimée à 138 millions

d'euros. Le graphique suivant montre l'impact des différents mécanismes de financement des zones de secours à charge des provinces.

Graphique 1 : Évolution des différents mécanismes de reprise du financement des zones de secours par les provinces, en euros



Bien qu'elles bénéficient d'une large autonomie fiscale, le Gouvernement wallon, autorité de tutelle, recommande aux provinces, au fil de chaque circulaire budgétaire relative à l'élaboration des budgets provinciaux, et ce, depuis 2002, de ne pas augmenter les taxes provinciales existantes et de ne pas créer de nouvelle taxe provinciale. Pour assumer la nouvelle charge de financement qui leur est imposée notamment par la reprise du financement des zones de secours, les provinces sont donc contraintes de faire des économies de dépenses (et donc, dans certains cas, de renoncer à certains projets ou domaines d'action), plutôt que d'augmenter leurs recettes fiscales, en vue de maintenir un équilibre budgétaire.

Dans ces circonstances, les provinces tentent de faire preuve d'ingéniosité dans leurs économies. À titre d'exemples, au niveau de la Province de Hainaut, les autori-

tés ont opté pour une réduction de la masse salariale à hauteur de 10 % (en ne remplaçant pas les départs à la retraite notamment) et la diminution du patrimoine. La Province de Liège a plutôt décidé de réduire autant que possible ses dépenses de fonctionnement. Quant à la Province de Namur, une réflexion approfondie sur les compétences et domaines d'action a été menée : ainsi, en 2020, certains services dont la cellule environnement ou le tourisme sont abandonnés, certaines aides communales supprimées et les aides à certaines ASBL réduites, sans toutefois qu'aucun licenciement ne soit envisagé.

Parallèlement, en aide aux budgets provinciaux, la Région a apporté certaines modifications aux normes budgétaires et comptables et ce pour aider les provinces dans leurs efforts budgétaires depuis la décision de reprise partielle du financement (tels que nommés ci-dessus).

5 CONCLUSION

Dès lors qu'elles impliquent d'affecter une part importante du Fonds des provinces au financement des zones de secours, les mesures adoptées par la Région wallonne poussent les provinces à redéfinir leur rôle et leurs actions et exigent de ces dernières une réflexion approfondie sur les domaines qui doivent, selon elles, subsister d'intérêt provincial.

La reprise du financement des zones de secours par les provinces wallonnes doit ainsi être envisagée comme un enjeu majeur de la définition du rôle stratégique et opérationnel à venir des provinces dans le paysage institutionnel wallon ainsi que de leur pérennité. La question s'intègre toutefois

dans une problématique plus globale qu'est celle de déterminer entre toutes les entités fédérale, fédérées et locales, quel niveau de pouvoir est le mieux placé pour agir en cette matière, conformément aux principes de cohérence, de subsidiarité et d'efficacité. Nul doute que cette problématique ne pourra être complètement traitée que lorsque l'autorité fédérale se saisira de sa compétence en matière de protection civile. Dans l'intervalle, les provinces et communes wallonnes, ainsi que par répercussion la Région wallonne, restent tributaires des décisions adoptées par l'État fédéral pour l'organisation et le fonctionnement des zones de secours dont elles assument ensemble la majeure partie du financement.

BIBLIOGRAPHIE

Behrendt, C., Bouhon, F., Pironnet, Q., Feron, L. et Vrolix, Z. (2018) Étude sur les hypothèses d'*avenir des Provinces wallonnes*, Namur : Association des Provinces Wallonnes (APW).

Bourgeois, M., Gathon, H.-J., Jurion, B., Laaouej, A., Pagano, G., Sak, B. et Voisin, F. (2021) *Étude sur les flux financiers provinciaux (diagnostic-impacts-perspectives)*, Namur : Association des Provinces Wallonnes (APW).

Renders, D. (2018) *Droit administratif général*, Bruxelles, Éditions Larcier.

Valcke, T. (2017) « De rol van de provincie als intermediair bestuursniveau : tussen concurrentie en complementariteit », In : Valcke, T. (Ed.) *Het beleid van de Provincie West-Vlaanderen : 1995 - 2017* (pp. 15-39). Brugge : Provincie West-Vlaanderen, pp. 15-39.



L'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) est un institut scientifique public d'aide à la prise de décision à destination des pouvoirs publics. Autorité statistique de la Région wallonne, il fait partie, à ce titre, de l'Institut Interfédéral de Statistique (IIS) et de l'Institut des Comptes Nationaux (ICN). Par sa mission scientifique transversale, il met à la disposition des décideurs wallons, des partenaires de la Wallonie et des citoyens, des informations diverses qui vont des indicateurs statistiques aux études en sciences économiques, sociales, politiques et de l'environnement. Par sa mission de conseil stratégique, il participe activement à la promotion et la mise en œuvre d'une culture de l'évaluation et de la prospective en Wallonie.

Plus d'infos : <https://www.iweps.be>



2023