

LE BUDGET 2015 DE LA RÉGION WALLONNE

Gianni Infanti & Olivier Bonfond

Le 21 novembre 2014, le gouvernement wallon a arrêté les chiffres du budget 2015. Cette note se propose de mettre en évidence quelques éléments clés qui ressortent d'une première analyse de ces chiffres.

Signalons qu'il est relativement difficile d'analyser ce budget 2015, notamment en comparaison avec celui de 2014. En effet, le transfert de compétences a fortement impacté ce budget, faisant passer les recettes de 7,3 milliards d'euros à 12,2 milliards d'euros. Suite à ce transfert, certains articles budgétaires déjà existants augmentent et il est donc moins aisé de pointer leurs réelles évolutions budgétaires et les éventuelles mesures d'austérité prises par le gouvernement wallon. Néanmoins, malgré cette difficulté méthodologique, quelques éléments importants peuvent déjà être mis en évidence.

Le contexte

La 6^{ème} réforme de l'Etat fait passer les recettes de la Région wallonne de 7,3 à 12,2 milliards d'euros. Cela ne doit néanmoins pas cacher les difficultés budgétaires auxquelles la Région est confrontée. En effet, à politique constante, le gouvernement estime que le déficit budgétaire approcherait 1,1 milliard d'euros en 2015. Ce déficit est principalement engendré par deux facteurs exogènes :

- ▶ la requalification du périmètre des administrations publiques par l'ICN (Institut des comptes nationaux) (SOFICO, SOWAFINAL, CRAC, SPAQUE, SWL, SWCS, etc.) aggrave le solde à financer de 568 millions d'euros par an
- ▶ la participation à l'effort de financement lié à la 6^{ème} réforme aggrave le solde à financer de 329 millions.

En 2015, le gouvernement wallon décide de faire un effort de 650 millions d'euros pour arriver à un déficit de 450 millions d'euros. Les 450 millions d'euros restant se feront sur la période 2016-2017-2018.

C'est plus grave que prévu...

Malheureusement, les difficultés budgétaires ne s'arrêtent pas en 2015. Et elles s'annoncent grandissantes, essentiellement pour 4 raisons :

- 1) Au fil du temps, les montants transférés ne correspondront pas aux compétences transférées. En effet, la dotation « emploi » est transférée aux Régions à hauteur de 90%. Dans un premier temps, les 10% manquants sont compensés par des mécanismes prévus par la loi spéciale de financement (LSF), mais cette compensation s'érode au fil du temps¹.
- 2) Malgré les modifications réalisées par le gouvernement, la Cour des comptes constate que ce dernier n'a toujours pas respecté les nouvelles règles prônées par l'ICN et Eurostat en matière de calcul de dette. Cette adaptation pourrait aggraver encore un peu plus le solde budgétaire (cela concerne apparemment un montant d'environ 60 millions d'euros).
- 3) Enfin, si la croissance ne repart pas comme prévu en Belgique, ce qui est du domaine du possible, les efforts budgétaires à faire seront encore plus importants.
- 4) Dans le cadre du respect du TSCG, la Région wallonne s'est engagée à réaliser 1,1 milliard d'euros d'économies structurelles d'ici 2017. 650 millions d'économies devraient être réalisés en 2015. Cela signifie que 450 millions d'économies structurelles devront encore se faire sur la période 2016-2018. Dans ce contexte, il est fort probable que la technique de « la râpe à fromage » soit insuffisante pour atteindre de tels objectifs.

Le budget 2015 : un déficit de 450 millions d'euros

Comme le tableau ci-dessous l'indique, le budget 2015 de la Région wallonne prévoit un déficit budgétaire de 448,7 millions d'euros (en 2014, le solde budgétaire s'élèvera à 496,3 millions d'euros).

¹ Deux socles de compensation sont prévus (socle de solidarité et socle de transition), ainsi que deux périodes. Au cours de la première période (de 2015 à 2025), les deux socles sont compensés à 100% mais ne sont pas indexés. Cette non-indexation représente un manque à gagner important pour les caisses du gouvernement wallon. Au cours de la deuxième période (de 2025 à 2035), le socle de solidarité est maintenu, tandis que le socle de transition est diminué de 10% par an pour être ramené à zéro en 2035.

Budget 2015 (millions d'euros)

	Projet de budget 2015 (1)	Budget 2014 Ajusté (2)	Ecart (1)-(2)
Recettes	12.185,6	7.282,5	4.903,10
Dépenses	12.838,7	7.996,4	4.842,30
Solde budgétaire brut (a)	-653,2	-713,9	60,70
Solde budgétaire des institutions consolidées (b)			
OIP	309,1	595,1	286,0
Nouvelles entités reclassifiées	164,4	-167,6	332,0
Financement alternatif et missions déléguées	45,6	-46,5	92,1
	190,3	-381,0	190,7
Solde brut du périmètre de consolidation (c) = (a) + (b)	-962,3	-1 309,0	346,70
Corrections Sec (d)			
amortissements	513,6	812,7	-299,10
sous-utilisation de crédits	28,4	28,0	0,40
solde des OCPP ² + institutions consolidées	214,0	214,0	-
droits constatés	249,2	221,4	27,80
Intérêts SWAP		327,3	-327,30
divers	32,0	32,0	-
	-10,0	-10,0	-
Solde de financement SEC (e)= (c) + (d)	-448,7	-496,3	47,60

Le report de la trajectoire budgétaire

En octobre 2014, compte tenu du mauvais contexte économique (les prévisions de croissance économique pour la Belgique sont revues à la baisse : 1,5% plutôt que 1,8% prévu en septembre 2014) et du passage aux nouvelles normes comptables SEC2010, les gouvernements fédéral et wallon ont décidé de reporter leur trajectoire budgétaire³, prévoyant l'atteinte du MTO (objectif de moyen terme) en 2019.

Déficit programmé (OCTOBRE 2014) (en % du PIB)	2014	2015	2016	2017
Ensemble des pouvoirs publics	-2,9	-2,1	-1,3	-0,4
Entité I (fédéral + sécurité sociale)	-2,7	-1,9	- ⁴	-
Entité II (Régions + communautés + pouvoirs locaux)	-0,1	-0,2	-	-

Cette décision a un impact sur le budget 2015 de la Région wallonne. Alors que le programme de stabilité d'avril 2014 prévoyait un budget wallon 2015 à l'équilibre, ce report permet au gouvernement wallon de programmer un budget 2015 avec un déficit de 0,11% du PIB, soit 450 millions d'euros.

² Octroi de crédits et prise de participation.

³ En avril 2014, le gouvernement publiait son programme de stabilité 2014-2017. Ce programme reculait déjà d'un an la trajectoire prévue dans le programme précédent 2013-2016 : l'atteinte du MTO (surplus structurel de + 0,75% du PIB) est reculée de 2016 à 2018.

⁴ Non décidé.

Analyse du Budget 2015

Globalement, il ressort que, hors compétences transférées, le budget est rogné (technique de la « râpe à fromage ») : la plupart des dépenses sont stables ou sont légèrement diminuées. Les efforts budgétaires structurels portent principalement sur :

- ▶ Les dépenses primaires du SPW (plutôt que de diminution, on parle de « maîtrise des dépenses »).
 - Non remplacement de 4 fonctionnaires sur 5 qui partent à la retraite (7,3 millions d'euros d'économie).
 - Réduction des subventions non décrétales de 15 % (55 millions d'euros d'économies).
 - Réduction des subventions décrétales de 7% (32,2 millions d'euros d'économies).

N.B. Les deux postes budgétaires précédents sont ceux qui risquent de nous réserver de très mauvaises surprises.

- ▶ La réduction des dotations aux OIP (Forem, TEC, etc.) : 5% en 2015, 7% en 2016 et 10% à partir de 2017, à l'exception de l'AWIPH qui voit ses dotations maintenues (60 millions d'euros d'économies).
- ▶ Les dépenses d'investissement. Plutôt que de diminution, le gouvernement wallon parle de lissage ou de « pilotage fin du rythme d'exécution des investissements » (340 millions d'euros d'économies). Le gouvernement prétend que cela n'entraînera pas de report d'investissements. Cela reste à vérifier.

1. Les principaux éléments budgétaires

Santé

Suite à la 6^{ème} réforme de l'Etat, deux postes sont particulièrement modifiés :

Le programme 12 (santé), qui passe d'un budget de 85,5 millions d'euros à 235,2 millions d'euros. Il ressort que les lignes budgétaires existantes restent globalement stables mais la plupart sont rognées (elles diminuent très légèrement), certaines restent identiques par rapport à 2014 (elles diminuent donc en valeur réelle si on tient compte de l'inflation), tandis que 27 nouvelles lignes budgétaires sont créées, dont les principales étant :

- ▶ Convention de rééducation fonctionnelle : 75,9 millions d'euros.
- ▶ Maisons de soins psychiatriques : 29,8 millions d'euros.
- ▶ Initiatives d'habitations protégées : 15 millions d'euros.
- ▶ Fonds Impulseo : 5,9 millions d'euros.
- ▶ Equipes multidisciplinaires palliatives : 5 millions d'euros.
- ▶ Programme d'action en promotion de la santé : 4,5 millions d'euros.

Le programme 14 (famille et troisième âge) qui passe d'un budget de 213,2 millions d'euros à 3.547,4 millions d'euros.

Ici aussi, la plupart des lignes existantes sont rognées, tandis que trois nouvelles lignes sont créées, particulièrement importantes budgétairement :

- Maisons de repos, maisons de repos et de soins, centres de soins de jour, centres de court séjour : 942,5 millions d'euros.
- Articles pour l'aide aux personnes âgées : 138,1 millions d'euros.
- Allocations familiales : 2.160,3 millions d'euros.

Emploi

Suite à la 6^{ème} réforme de l'Etat, le budget emploi-formation s'élève à présent à 2,6 milliards d'euros, soit une augmentation de près de 1,4 milliard par rapport à 2014. L'essentiel de cette augmentation budgétaire se retrouve au Forem, afin qu'il puisse réaliser les 3 programmes suivants :

1. le contrôle de la disponibilité (18 millions)
2. le paiement des titres-services aux entreprises (450 millions)
3. les réductions de cotisations sociales sur groupes-cible (655 millions).

Les postes les plus importants constituant les 300 millions d'euros restant sont : Activa (125 millions), CEP (15 millions), ALE (5 millions).

Tout comme les autres OIP, le Forem a vu sa dotation diminuer de 5% et ne peut plus recourir à son compte de réserve. Pour pallier ce manque de moyens, sa dotation de base a été augmentée de façon récurrente de 31 millions d'euros.

Bien que l'enveloppe APE représente quelques 680 millions, il convient de rappeler que la valeur du point a diminué de 0,4%, soit 12 euros de moins (3.000 à 2.988 euros)

Il convient de souligner une diminution importante du budget plan langues et essais métiers (-16,5 millions), ainsi que l'absence de budget pour le financement du volet formation des pôles de compétitivité (-7,4 millions).

Pour le reste, aucune autre diminution ou augmentation significative (à l'exception des transferts des budgets relatifs à la 6^{ème} réforme de l'Etat) n'est à signaler.

Logement

Le gouvernement estime qu'il existe de trop nombreuses primes en matière d'énergie et de logement dont les conditions d'octroi diffèrent d'un outil à l'autre. Il souhaite donc modifier l'architecture de ces primes en les articulant autour de trois outils :

1. primes Energie
2. primes réhabilitation/salubrité
3. prêts à taux bonifiés.

Un moratoire sera donc mis en place durant le premier trimestre 2015. L'effet budgétaire visible est une diminution du budget des primes « réhabilitation » pour les particuliers qui passe de 24 à 14 millions en 2015 et de 38 à 23 millions en ce qui concerne les primes Energie. Les prêts à taux bonifiés risquent d'être l'outil préféré par le gouvernement car il ne pèse pas au budget de la Région (code 8).

Au niveau du logement dans le secteur public, à l'exception de la baisse de dotation de la Société wallonne du Logement destinée à l'augmentation de l'offre en logement public (-5 millions), aucune autre diminution ou augmentation budgétaire significative n'est à signaler.

En ce qui concerne l'énergie, il convient de souligner la suppression de la dotation aux communes en soutien au développement de l'énergie éolienne.

Aucun changement notable au niveau de l'alliance emploi-environnement, si ce n'est l'augmentation des avances remboursables Ecopack (+38 millions voir supra).

Economie et recherche

Les budgets en économie et recherche ont légèrement diminué entre 2014 et 2015. Outre cette constatation, c'est le nombre important de nouveaux articles budgétaires qui surprend. En effet, tant au niveau de l'expansion économique que de la recherche, les stratégies diffèrent de la précédente législature.

Au niveau de l'expansion économique, il convient de relever que, depuis l'entrée en vigueur du nouveau règlement d'exemption, les conditions d'accès aux aides à finalité régionale pour les grandes entreprises sont plus restrictives. Dès lors, les montants budgétaires alloués sont moins importants en 2015. Néanmoins, en 2015, 100 millions d'euros supplémentaires seront dédiés à des opérations financières visant à soutenir le développement de projets industriels (code 8 du ministre de l'Economie).

Concernant la recherche, on ressent que le gouvernement souhaite que l'intensité en recherche et développement se poursuive en Wallonie. Malgré des budgets revus un peu à la baisse, bon nombre d'actions disposant de moyens importants sont nouvelles. Des informations complémentaires devraient nous être fournies sous peu afin de pouvoir apprécier la stratégie mise en place.

Au niveau du commerce extérieur, on constate une diminution du programme de près de 17 millions d'euros, il s'agit essentiellement des suppressions des subventions (complémentaires) que recevaient l'AWEX dans le cadre du plan Marshall 2.vert (pays émergents, recherche et accueil des investissements étrangers,...).

2. Autres éléments budgétaires

Les salaires et charges sociales augmentent malgré le non-remplacement des fonctionnaires (+17 millions)

Le budget prévu pour les rémunérations est de 543 millions d'euros. Ces dépenses prennent en compte le coût des 238,48 ETP transférés de l'État fédéral (15,6 millions d'euros), les économies estimées et générées par le non-remplacement de 4 personnes sur 5 (7,3 millions d'euros), ainsi qu'une indexation de 2% à partir d'avril 2015 (7,9 millions d'euros) (sur base des dernières estimations, l'indice-pivot ne sera pas dépassé avant août 2015).

N.B. Sur les 370 départs prévus en 2015, 232 ne seront donc pas remplacés.

La suppression des fonds de réserve de tous les OIP

Le gouvernement wallon a exigé que tous les OIP conçoivent leurs prévisions budgétaires en sachant qu'ils ne pourraient plus recourir à leur compte de réserve. Sauf rares exceptions (Forem et IFAPME), ce manque de moyens lié à cette modification structurelle du mode de financement des OIP n'a pas été compensé par le gouvernement.

Premières conclusions : des coups de canif en 2015, des coups de couteau en 2016

Le budget 2015 est bel et bien un budget d'austérité. De nombreuses dépenses sont diminuées, tandis que d'autres, qui mériteraient d'être augmentées, sont gelées. Certes, la situation est moins grave que celle qui était prévue au départ. Cela s'explique notamment par le fait que le gouvernement fédéral précédent a décidé en octobre 2014 de reporter d'une année ces objectifs budgétaires en matière de respect des traités européens (voir point 3).

Si le budget 2015 a reçu uniquement des « coups de canif », les budgets des années suivantes risquent fortement des coups de couteau. En effet, dans le cadre du transfert de compétences, les efforts prévus les années suivantes seront presque doublés. Enfin, si la croissance ne repart pas comme prévu en Belgique, ce qui est du domaine du probable, les efforts budgétaires à faire seront encore plus importants.

