

Budget 2017

de la Région wallonne

Gianni Infanti ■ Octobre 2016

Avec des paramètres macro-économiques revus à la baisse par le Bureau fédéral du plan et des décisions du gouvernement fédéral impactant négativement les recettes de la Région wallonne, l'épure budgétaire 2017 de la Wallonie ne s'annonçait pas prometteuse... Voici une analyse, sur base des premiers éléments à notre disposition, du budget initial 2017 de la Région wallonne. De plus, suite à la première estimation du facteur d'autonomie dont nous avons pu prendre connaissance, nous vous présenterons une analyse des conséquences pour le budget wallon à l'horizon 2018.

Autant le dire de suite, si le budget 2017 est peu réjouissant, celui de 2018 s'avère catastrophique !

Trajectoire budgétaire

Malgré une dégradation de son objectif budgétaire en 2015 (-555 au lieu de -450 millions), en 2016 (-388 au lieu de -300 millions) et en 2017 (-300 au lieu de -150 millions), le gouvernement wallon maintient son objectif de retour à l'équilibre en 2018. Il convient de noter qu'en 2017, avec un budget en déficit de 300 millions, il est même en deçà des objectifs de son programme de stabilité¹ remis à l'Europe en mars dernier...

Trajectoire budgétaire Région wallonne				
	2016	2017	2018	2019
Objectif (juillet 2014)	-300	-150	0	250
Programme de stabilité 2016-2019	-388	-200	0	0

Néanmoins, cette année, le gouvernement wallon s'engage sur un retour à l'équilibre en 2018 sous réserve et sous conditionnalité de l'exclusion des éléments suivants :

1. l'impact du Tax shift 1 et 2 décidé par l'Etat fédéral
2. la correction du facteur d'autonomie en 2015, 2016, 2017 et 2018
3. l'existence d'une dotation négative concernant les infrastructures hospitalières²
4. la part wallonne des programmes de financement européens (autour de 240 millions de 2017 à 2019)
5. les dépenses supplémentaires liées à la lutte contre le radicalisme, le renforcement de la sécurisation et la politique d'asile (près de 50 millions d'euros en 2016).

Autant dire que le retour à l'équilibre du budget de la Wallonie en 2018 relève plus de l'utopie que de la gageure.

Sachant que, selon les dernières estimations de l'Etat fédéral, le coût du Tax shift en 2017 serait de 117 millions d'euros³ (hors mesures indépendants), on peut imaginer que le budget 2018 ne sera pas à l'équilibre.

Les cinq éléments mis sous conditionnalités seront expliqués lors des estimations du budget 2018.

¹ En avril de chaque année, les États membres de l'UE sont tenus de présenter leurs plans budgétaires pour les trois années à venir. Cet exercice repose sur les règles de gouvernance économique définies dans le pacte de stabilité et de croissance qui visent à empêcher l'apparition ou l'aggravation de difficultés budgétaires.

² Cette problématique fera l'objet d'un point particulier de cette note.

³ Nous avons estimé ce montant à 148 millions l'année passée.

Recettes 2017 de la Wallonie

Par rapport au budget initial 2016, les recettes de 2017 augmenteraient de 369 millions d'euros (228 par rapport au budget ajusté). Ceci représente une augmentation de 3% du total des recettes. Parmi les postes budgétaires impactés, trois sont principalement impliqués dans cette augmentation :

1. Les droits d'enregistrement (+145 millions d'euros).
2. Les droits de succession (+60 millions d'euros).
3. Les dépenses fiscales (-110 millions d'euros, ce qui augmente donc les moyens LSF).

En ce qui concerne les droits d'enregistrement, il s'agit tout de même d'une augmentation de plus de 14% par rapport à l'initial 2016. Il est vrai que depuis janvier 2016, un taux de 15% (au lieu de 12.5%) s'applique pour les personnes disposant de la totalité ou au moins 33% en pleine propriété ou en usufruit sur au moins deux autres immeubles d'habitation, situés en Belgique ou à l'étranger. Néanmoins, il convient d'être prudent sur l'augmentation annoncée par le gouvernement car elle semble surfaite. Ce raisonnement tient aussi pour l'estimation des droits de succession.

Concernant les dépenses fiscales, il s'agit de la prise en compte d'un montant presque « réel » et non basé sur des estimations comme pour le précédent exercice. En effet, le point de départ est maintenant le montant des réductions d'impôt octroyées pour la période imposable 2014 (exercice d'imposition 2015). Ce nouveau montant remplace les estimations antérieures et permet d'anticiper le coût des recalculs qui seront réalisés en 2018, du moins pour cette dotation.

Néanmoins, il convient de s'interroger sur la manière dont sont calculées les estimations car, il y a tout de même une variation de plus 18% entre le montant estimé et le réel... Pour rappel, plus de 90% des dépenses fiscales sont liées à la maison d'habitation (et donc assez prévisibles en termes d'estimation de dépenses), il y a donc eu un vrai souci dans l'estimation à ce niveau. Pour mémoire, les 10% restants sont principalement constitués des déductions ALE/titres-services.

On peut également observer une augmentation des recettes liées aux moyens de la Sainte Emilie⁴. Cette dernière s'explique principalement par l'augmentation de plus de 60 millions de l'enveloppe « allocations familiales » suite à son indexation.

⁴ À la suite de la sixième réforme de l'État, l'Accord de la Sainte-Emilie est un accord intrafrancophone qui « règle le transfert de compétences entre Régions wallonne et bruxelloise et Communauté française.

	Budget initial 2016	Budget initial 2017	Variation
Recettes			
Recettes 6 ^{ème} réforme	6.033.849	5.979.170	-54.679
Recettes Sainte-Emilie	3.374.894	3.454.465	79.571
Recettes régionales	2.995.727	3.254.650	258.923
Recettes diverses	854	247	-607
Transfert en provenance de la Communauté	348.481	359.328	10.847
Dépenses fiscales	-887.834	-775.669	112.165
RECETTES TOTALES	11.865.971	12.272.191	406.220

Dépenses 2017 de la Wallonie

Comme annoncé par le gouvernement, l'essentiel de l'augmentation des dépenses est dû à l'inflation en 2017 (300 millions). En termes de nouvelles mesures, on peut notamment épingle :

- Compétitivité énergétique des entreprises + 11,5 millions.
- Contrats d'insertion + 15,5 millions.
- Accès au logement + 15 millions.
- ...

L'ensemble de ces « nouvelles mesures » représente un total de 93 millions d'euros.

Dans le même temps, bon nombre de mesures ont été prises afin de réduire les dépenses :

- opérations sur l'endettement - 89 millions
- révision de l'inexécution budgétaire - 20 millions
- actualisation des plans d'investissement crac - 23 millions
- économie dans les OIP (organismes d'intérêt public) et les frais de fonctionnement du SPW (service public de Wallonie - 14 millions
- ...

Ces différentes mesures visant à réduire le déficit représente quelque 244 millions d'euros (en ce compris certaines mesures visant à augmenter les recettes).

	Budget initial 2016	Budget initial 2017	Variation
Dépenses			
Rémunérations	1.503.874	1.559.402	55.528
Crédits de cabinets	23.500	23.500	0
Financements alternatifs	262.746	274.684	11.938
Dépenses liées à l'inflation	2.214.752	2.296.451	81.699
OIP	1.087.514	1.093.798	6.284
Actions prioritaires pour l'avenir wallon	17.606	2.444	-15.162
PTP	24.556	24.556	0
Cofinancements européens	194.700	136.500	-58.200
provisions	0	10.741	10.741
Dette	309.439	317.048	7.609
Dépenses primaires	1.676.267	1.817.419	141.152
Crédits variables	200.955	189.392	-11.563
Plan Marshall 2.vert	33.556	31.360	-2.196
Dépenses pluriannuelles	196.596	231.489	34.893
Plan Marshall 4.0	366.713	408.130	41.417
Transfert de compétences	4.764.047	4.939.324	175.277
DEPENSES TOTALES	12.876.821	13.356.238	479.417

En 2017, la technique de la «râpe à fromage» se poursuit même si quelque 300 millions devraient être consacrés à des investissements stratégiques dans les prochaines années :

- co-financement européen 74 millions
- routes et voies hydrauliques 115 millions
- SRWT 58 millions
- aéroports 29 millions
- Galileo 11 millions
- formation / Cités des métiers 13 millions.

Soldes⁵ à financer

En millions d'euros	Budget initial 2016	Budget initial 2017	Variation
RECETTES TOTALES	11.865.971	12.272.191	406.220
DEPENSES TOTALES	12.876.821	13.356.238	479.417
SOLDE BRUT A FINANCER	-1.010.850	-1.084.047	-73.197
CORRECTIONS SEC (norme comptable)	624.953	766.818	141.865
externalisation radicalisme/sécurité		17.251	17.251
SOLDE NET A FINANCER	-385.897	-299.978	85.919

Cette année le solde brut à financer représente un peu plus d'un milliard d'euros. Suite aux corrections SEC⁶, le solde net à financer représente quelque 300 millions d'euros.

Cette année encore, on observe de manière très claire dans ce budget que c'est essentiellement grâce aux corrections SEC que le gouvernement wallon présente un déficit budgétaire de 300 millions d'euros. En effet, le solde brut à financer est de 1 milliard d'euros et les corrections SEC améliorent le solde de près de 767 millions.

En guise de conclusion pour le budget 2017

Trois éléments évidents ressortent de cette analyse :

1. l'objectif budgétaire (déficit de 200 millions) n'est pas atteint et ne l'est partiellement que « grâce » à la correction SEC,
2. les recettes (dont les recettes LSF) semblent avoir été surestimées,
3. à nouveau, nous pouvons dire que le budget est construit suivant la technique de la « râpe à fromage ».

Nous manquons d'informations claires et concrètes sur les différents postes budgétaires qui sont inévitablement affectés par des baisses de dépenses. En d'autres termes, quelles sont les « éventuelles » politiques soumises à des coupes claires ?

Ce budget est donc dans la continuité des précédents, aucune (r)évolution ou décision de rupture n'est envisagée. On peut néanmoins s'inquiéter de la surestimation des recettes qui, si elle devait se confirmer, augmenterait un peu plus encore le déficit wallon.

⁵ Solde = recettes - dépenses

⁶ Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010)

Impact de la Loi Spéciale de Financement (LSF)⁷ pour la Wallonie en 2018

Le financement des investissements hospitaliers :

Le financement des investissements hospitaliers est problématique. En 2015, Régions et Communautés ont hérité de la compétence budgétaire liée aux infrastructures hospitalières. Pour rappel, lors des discussions liées à la 6^{ème} réforme de l'Etat, la dotation relative à cette compétence avait été estimée à 600 millions (400 millions pour couvrir les charges du passé et 200 millions pour les investissements futurs). Il s'avère qu'en 2016, les charges du passé s'élevaient, à elles seules, à 810 millions... Dès lors, non seulement les Régions et Communautés n'auront pas la moindre dotation pour les investissements futurs mais en plus elles pourraient rembourser la différence de 210 millions (810-600). En 2016, malgré l'avis d'experts, une dotation négative avait été prélevée à la Wallonie.

En 2017, les charges du passé sont estimées à 755,8 millions, soit un montant toujours supérieur à la dotation, une dotation négative de 22,6 millions sera imposée à la Wallonie.

Cette dotation négative est influencée par les charges du passé, sur base de décisions prises avant 2015. Sachant que pour certaines, aucun des travaux n'a encore débuté, il est fort à craindre que ce montant augmente de façon spectaculaire lors des prochaines années. Sur base de notre analyse, une dotation négative comprise entre 75 et 100 millions d'euros pourrait être appliquée lors des prochains budgets.

Le facteur d'autonomie pour 2015-2017

Suite à la sixième réforme de l'Etat, l'autorité fédérale a renoncé à un certain pourcentage de l'IPP (impôt des personnes physiques), qui correspond, au départ, au montant de 11,944 milliards décidé par les négociateurs. Ce pourcentage est appelé « facteur d'autonomie ». Il a été fixé provisoirement à 25,99 % pour les années 2015, 2016 et 2017.

Ce facteur d'autonomie implique des additionnels de 35,117% pour les Régions⁸.

Le facteur d'autonomie définitif va être déterminé en 2018. En effet, pour l'instant, il se basait sur des estimations. Pour avoir le montant définitif, la Cour des comptes doit déterminer le montant final de l'impôt Etat de l'exercice d'imposition 2015 (revenus de 2014) sur la base des recettes perçues jusqu'au 31 décembre 2016. Or, sur base des dernières données disponibles (septembre 2016), le montant de base de l'autonomie fiscale ne serait plus de 11,944 milliards mais de 11,346 milliards. Le facteur d'autonomie passerait donc de 25,99% à 24,772%. Le taux d'additionnels des Régions ne serait donc plus de 35,117% mais de 32,929%.

⁷ Cette loi définit l'autonomie fiscale des entités fédérées belges.

⁸ $100\% - 25,99\% = 74,01\%$ (part du Fédéral) $25,99 / 74,01 = 0,35117$ → le taux d'additionnel.

Les Régions ont donc trop perçu entre 2015 et 2017 à concurrence de :

(en millions)	2015	2016	2017	Total
Bruxelles	44	46	47	137
Flandre	357	369	379	1.105
Wallonie	157	162	167	486
Total	558	577	593	1.728

La Wallonie devra donc rembourser les 486 millions d'euros de trop perçus à l'IPP. Ce remboursement sera étalé dans le temps et ne pourra pas dépasser 2% mensuel de l'addition des dotations de différentes compétences... Pourquoi faire simple ?

Cependant, ce montant de 486 millions sera impacté en une année budgétaire au niveau de la comptabilité SEC en 2018.

Mais ce n'est pas tout...

A politique fiscale inchangée, modifier le taux d'additionnel (en le baissant) impacte négativement les recettes de la Région wallonne. Concrètement, sur base d'un additionnel à 32,929%, il y aurait une perte de recettes fiscales de l'ordre de 158 millions (à partir de 2018) pour la Wallonie.

Et ce n'est pas fini...

La modification de l'autonomie fiscale et de la dotation « dépenses fiscales » impactent le mécanisme de transition⁹ et le mécanisme de solidarité. Ceci représente :

	2015	2016	Total
Wallonie	10	-116	-106

Tout comme le trop perçus à l'IPP, ce montant sera étalé et aura un impact SEC en 2018.

Le remboursement de ces deux montants (486 et 106 millions) se fera à concurrence de 53 millions par an¹⁰.

⁹ Celui sensé éviter un appauvrissement des entités fédérées.

¹⁰ Article 54 de la LSF alinéas 4 et 5.

En résumé, l'impact en termes de dépenses complémentaires ou perte de recettes pour 2018 peut se résumer comme suit :

En millions d'euros	2018
Perte de recette IPP	-157
Remboursement trop perçu	-53
Impact du Tax shift fédéral	-162,6
Dotation négative infrastructures hospitalières	-25
Total	-397,6

Quant à l'impact de la correction SEC des trop perçus, il sera négatif de $486 + 106 = 594$ millions d'euros.

Conclusions pour le budget 2018

Depuis plusieurs années, l'élaboration des budgets de la Région wallonne a consisté à diminuer progressivement les dépenses jusqu'à obtenir un déficit acceptable par l'Europe et l'Etat fédéral. A partir de 2018, si la Wallonie continue à s'inscrire dans les contraintes européennes et fédérales et compte tenu de la hauteur des corrections budgétaires qui impacteront la Wallonie, de réelles mesures devront être prises afin de redresser structurellement le déficit. Il ne s'agira donc plus ici de se servir de la technique de la « râpe à fromage ».

La Wallonie pourrait augmenter ses recettes car, c'était bien là un des aspects importants de la sixième réforme de l'Etat, les Régions disposent à présent d'une certaine autonomie fiscale. La Wallonie pourrait, si elle le souhaite, mettre en place une technique d'additionnels différenciés qui, par exemple, réinstaurerait les tranches d'imposition à 52,5% et 55%. Une mesure qui rapporterait quelque 30 millions d'euros supplémentaires. Nous disposons d'une autonomie fiscale mais à y regarder de plus près, nous voyons que cette autonomie est non seulement limitée mais également beaucoup trop impactée par les décisions du Fédéral. Il suffit de comparer l'impact d'une éventuelle réinstauration des tranches à 52,5% et 55% (30 millions) au coût du Tax shift (162,6 millions)... Cette autonomie fiscale n'est qu'une façade, plus le temps passe et plus on mesure à quel point cette réforme de la LSF est dommageable pour la Wallonie. Dans les faits, l'autonomie fiscale des Régions entraîne mécaniquement une diminution des budgets régionaux suite à des décisions venant du Fédéral ; et ce, malgré les socles de solidarité et de transition. Dès le départ, on pouvait craindre que cette nouvelle LSF serait loin d'être favorable à la Wallonie ; c'est encore pire que prévu.

Et que dire de la dotation négative subie sur les infrastructures hospitalières ? Non seulement la Wallonie ne disposera pas d'un euro pour les futurs investissements mais elle devra également payer elle-même les charges du passé. Sur base de quel jugement ? Uniquement sur le seul avis d'un professeur de la KUL qui donnait raison au Fédéral.... La Wallonie n'a donc même pas la main

pour certaines compétences relevant de son autorité. Pour le gouvernement wallon, il est urgent de poursuivre les négociations afin que les charges/engagements du passé soient pris en charge par le Fédéral.

Transfert de compétences sous-financé, recettes surestimées, garde-fous inopérants, la Wallonie est dans une impasse budgétaire. Afin de rectifier le tir, la Wallonie doit :

- exiger un accord de l'ensemble des Régions dès qu'une modification fiscale a un impact sur leur budget
- revoir certains aspects de la LSF
- envisager une politique fiscale globale.

Concernant les dépenses, il est inacceptable que des économies soient réalisées sur le dos des services publics, des politiques sociales ou des investissements et des aides qui ont un impact sur le développement socio-économique de la Région.