

Dette publique et fédéralisme : le cas de la Belgique

Benoit Bayenet¹, Marc Bourgeois² et Damien Piron³

I. Introduction

La dette publique est souvent présentée comme l'un des derniers ciments de la Belgique fédérale. Lors des six réformes institutionnelles qui ont transformé la structure unitaire de la Belgique en une structure fédérale où les dépenses publiques des entités fédérées sont aujourd'hui plus importantes, en termes de volume, que celles de l'Autorité fédérale (hors budget de la sécurité sociale), la question d'une régionalisation de la dette n'a jamais fait formellement l'objet de négociations politiques proprement dites. Cependant, même si la dette historique de la Belgique et donc son financement sont restés dans le giron de l'Autorité fédérale, la question de la charge de la dette n'a pas été sans influence sur les mécanismes de financement des entités fédérées. À plusieurs reprises, les enjeux du financement de la dette publique « fédérale » et des charges du vieillissement ont justifié un transfert partiel de moyens financiers aux entités fédérées en comparaison avec le coût des compétences matérielles décentralisées au profit des régions et des communautés. Par ailleurs, dans le cadre de leur autonomie, les entités fédérées peuvent contracter leurs propres dettes (même si cette capacité est « contrôlée » par l'Autorité fédérale). Elles ont même été autorisées (« forcées » pour certaines) à le faire pour compenser le transfert partiel de moyens financiers de la part de l'Autorité fédérale et garantir le suivi des politiques publiques transférées.

Des mécanismes spécifiques de coordination budgétaire entre les différents niveaux de pouvoir ont été mis en place dès le début des années 1990⁴. Le renforcement de ces mécanismes dans le cadre du respect des critères prévus dans le Traité de Maastricht a contribué à l'entrée de la Belgique dans l'Union économique et monétaire. Au début des années 2000, la Belgique était à l'équilibre budgétaire et avait sensiblement réduit sa dette publique. La décennie suivante, marquée par différentes crises institutionnelles ainsi que par la crise économique et financière, a vu réapparaître des déficits budgétaires et un accroissement de la dette publique. Deux autres

¹ Chargé de cours à l'Université libre de Bruxelles.

² Professeur ordinaire à l'Université de Liège (Tax Institute ULiège).

³ Docteur en sciences politiques et sociales de l'Université de Liège (Tax Institute ULiège et SPIRAL).

⁴ B. Bayenet, M. Bourgeois et M. Uhoda, « Les mécanismes de coordination des finances publiques en Belgique dans le cadre de la nouvelle gouvernance budgétaire européenne », *Revue de Fiscalité Régionale et locale*, 1(3), 2013, pp. 206-226 ; D. Piron, « Rôle et influence de la section « Besoins de financement des pouvoirs publics » du Conseil supérieur des Finances », *Pyramides*, 25(1), 2013, pp. 123-153.

éléments ont plus spécifiquement marqué l'évolution des finances et de l'endettement des entités fédérées : la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État (2014-2015) et l'application plus stricte des normes du Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC95 et SEC 2010 à partir de 2013), notamment en ce qui concerne la délimitation du périmètre des administrations publiques⁵.

Suite à la détérioration des finances publiques en Europe (à laquelle la Belgique n'a pas échappé), la gouvernance budgétaire européenne a été renforcée et porte désormais une attention plus importante à la réduction de la dette publique. Dans les derniers rapports d'évaluation des finances publiques belges, l'inquiétude de la Commission européenne porte d'ailleurs davantage sur l'évolution de la dette et les perspectives de réduction.

Jusqu'à l'aube des années 1990, la gestion de la dette publique belge était centralisée au niveau de l'administration fédérale. Depuis lors, elle est gérée par différentes administrations fédérale et fédérées, chaque niveau de pouvoir disposant d'une organisation propre. La nécessité d'une gestion dynamique de la dette publique a justifié des réformes administratives permettant notamment le recrutement de personnel doté d'un profil très spécifique. Actuellement, les structures administratives évoluent en conséquence de la mise en place d'« agences de la dette ». La constitution d'une dette au niveau des entités fédérées et la mise en place d'une administration pour la gérer ont eu pour effet de démultiplier les interlocuteurs publics belges sur les marchés financiers. Il convient de s'interroger aujourd'hui sur la pertinence d'une gestion multi-niveaux de la dette publique belge sur les marchés financiers, sachant que le rating des entités fédérées est directement lié au rating de l'Autorité fédérale et que le poids des uns et des autres est relativement faible.

Même si la Belgique constitue un exemple atypique, son organisation et la décentralisation notamment de la gestion de sa dette entre plusieurs niveaux de pouvoir en font un laboratoire intéressant au niveau européen à l'heure où les débats sont animés sur la nécessité de développer des Eurobonds, qui permettraient aux États européens de bénéficier du même taux d'intérêt et de la solidarité en cas de défaillance de l'un d'entre eux, grâce à une mise en commun des dettes publiques.

Le plan de cette contribution est le suivant. Une première partie expose le fonctionnement de la Belgique fédérale. Après avoir décrit la structure institutionnelle du pays, elle analyse la

⁵ Sur ces questions, voir D. Piron, *Des régions qui comptent. La reconfiguration néolibérale de la Belgique fédérale saisie par les finances publiques*, Thèse de doctorat en sciences politiques et sociales, Université de Liège, 2018.

situation des finances publiques belges à travers quelques grands indicateurs économiques. Une deuxième partie aborde différentes questions relatives à l'évolution de la dette publique belge dans un contexte de fédéralisation de l'État : la capacité d'emprunt des entités fédérées, les mécanismes de participation de ces dernières à l'assainissement des finances publiques et les conséquences de l'application plus stricte du SEC en Belgique. La période analysée, qui couvre les trois dernières décennies, est divisée en deux périodes successives : la phase 1990-2001 (qui se clôture avec l'adoption de la cinquième réforme institutionnelle de l'État belge) et la phase 2002-2017 (marquée par la sixième réforme institutionnelle ainsi que par les conséquences budgétaires de la crise économique et financière et de la crise des dettes souveraines européennes). Enfin, une troisième partie présente les grands principes de gestion de la dette publique au sein des diverses composantes de la fédération belge.

II. Les finances publiques de la fédération belge

a. L'architecture institutionnelle de la fédération belge⁶

Selon l'article 1^{er} de la Constitution, « la Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions ». Cinq réformes de l'État successives (1970, 1980, 1988-89, 1993, 2001) ont permis la transformation d'une organisation étatique initialement centralisée en une structure fédérale. Aussi sophistiquée fût-elle, cette structure institutionnelle n'a pas apaisé les tensions communautaires qui caractérisent la vie politique belge depuis de longues années. En particulier, depuis la cinquième réforme de l'État votée en 2001, un nombre important d'acteurs politiques, surtout au nord du pays, n'ont cessé de préconiser un surcroît d'autonomie au bénéfice des entités fédérées et une responsabilisation plus marquée de celles-ci. Après une crise profonde des institutions belges, le 10 octobre 2011, un accord institutionnel intitulé « Un État fédéral plus efficace et des entités plus autonomes » renforça encore le processus de décentralisation. La concrétisation de cet accord donna lieu à la sixième réforme de l'État qui organise un transfert important de nouvelles compétences matérielles vers les entités fédérées⁷

⁶ Pour une analyse approfondie des mécanismes de financement de la Belgique après la sixième réforme institutionnelle de 2014, voir B. Bayenet, M. Bourgeois et D. Darté, *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*, Bruxelles, Larcier, 2017.

⁷ Loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*M.B.*, 31 janvier 2014).

(à partir du 1^{er} juillet 2014) ainsi qu'une réforme en profondeur des mécanismes de financement de la structure fédérale belge (à partir du 1^{er} janvier 2015)⁸.

Le fédéralisme belge est le résultat de compromis institutionnels historiques fondés sur le souci de pacifier les relations entre Flamands, Wallons et Bruxellois. La complexité de la structure s'explique par la diversité des raisons qui sous-tendent les mouvements centrifuges. À l'origine, la Flandre revendiquait son autonomie culturelle et linguistique. Sa vision fédéraliste était essentiellement binaire – flamands *v.* francophones –, ce qui a donné lieu à l'émergence de deux grandes « communautés » : la Communauté française⁹ et la Communauté flamande, auxquelles s'ajoute une « Communauté germanophone » située à l'est du pays et composée de 77.000 habitants. Les communautés sont principalement compétentes pour tout ce qui a trait à l'enseignement, aux allocations familiales, aux matières dites « personnalisables » (politiques de santé et d'aide aux personnes – *autres* que la sécurité sociale, demeurée fédérale), aux hôpitaux (normes d'agrément, construction et rénovation), aux maisons de justice, ainsi qu'aux matières culturelles et linguistiques.

Les Wallons et les Bruxellois proposaient, eux, une conception tripartite du fédéralisme belge sur la base de trois Régions : la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale. Les Wallons voyaient dans cette configuration le moyen de restructurer, en toute liberté, une économie structurellement déclinante, fondée sur une industrie lourde issue de la révolution industrielle. Pour sa part, la Flandre avait développé, après la seconde guerre mondiale, une économie davantage structurée sur la base d'un tissu de petites et moyennes entreprises et tournée vers des secteurs novateurs. Quant aux Bruxellois, ils se sont efforcés d'affirmer progressivement leur spécificité en tant que région bilingue à part entière et capitale multifonctionnelle de la Belgique. Les trois régions sont compétentes en matière d'aménagement du territoire, d'environnement, de politique de l'eau, de rénovation rurale, de conservation de la nature, de logement, de travaux publics et de transport. Elles règlent et gèrent elles-mêmes une part très importante des politiques de l'agriculture, de l'économie, de l'énergie et de l'emploi. Les règles d'organisation, de fonctionnement et de financement des pouvoirs

⁸ Loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences (*M.B.*, 31 janvier 2014). Cette loi modifie en substance la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et régions (généralement dénommée : « LSF »).

⁹ Politiquement parlant, il a été décidé de modifier la dénomination de la « Communauté française » en tant qu'entité fédérée et de désormais l'appeler « Fédération Wallonie-Bruxelles ». Cette nouvelle appellation, d'utilisation courante, ne correspond néanmoins pas à la dénomination officielle telle qu'elle figure encore dans la Constitution belge. Dans la suite de la présente contribution, il est opté pour le maintien de la terminologie constitutionnelle, à savoir les mots « Communauté française ».

subordonnés (communes et provinces), ainsi que la fixation du cadre et de l'exercice du contrôle de tutelle dépendent exclusivement des régions.

Quant à l'Autorité fédérale, ses compétences se concentrent principalement sur les matières dites d'autorité (la politique étrangère et la coopération, la défense nationale, la justice, le maintien de l'ordre), les matières du domaine social (les pensions, la santé publique, l'indemnisation du chômage, la sécurité sociale) et les matières économiques (les communications, la politique des prix, la sauvegarde de l'union économique et monétaire). Elle conserve également de nombreuses prérogatives en matière fiscale.

La Belgique fédérale est donc relativement atypique par rapport aux autres fédérations dans le monde par son caractère « de double strate » : deux catégories d'entités (communautés et régions), dotées chacune d'un parlement et d'un gouvernement, se « superposent », sans que les limites de leurs territoires respectifs ne correspondent parfaitement¹⁰. Pour complexifier encore le modèle, alors que les trois Régions occupent des territoires clairement distincts, les deux grandes Communautés (française et flamande) sont compétentes sur le territoire bilingue de Bruxelles (qui comprend dix-neuf communes)¹¹.

b. Les finances publiques belges

Les tableaux suivants présentent la situation budgétaire de la Belgique et de ses différentes composantes pour l'année 2017. Les concepts utilisés (besoin de financement et dette publique brute consolidée) sont ceux mobilisés dans le cadre de la gouvernance budgétaire européenne. Ils font référence au périmètre des administrations publiques tel que défini dans le Système européen des comptes nationaux et régionaux (ci-après : « SEC »). En 2017, les recettes totales de l'ensemble des administrations publiques belges représentaient 224,5 milliards d'euros et les dépenses 228,9 milliards d'euros, faisant apparaître un besoin de financement de 4,5 milliards d'euros. L'intégralité de ce déficit se situe au niveau de l'Autorité fédérale, les autres niveaux de pouvoir présentant un surplus budgétaire (tableau 1).

Il convient par ailleurs d'être prudent dans la lecture des données relatives au niveau des recettes de l'Autorité fédérale. Ces dernières englobent en effet des recettes prélevées pour le compte

¹⁰ Dans les faits, le modèle est plus asymétrique. Du côté flamand, les compétences de la Communauté flamande et de la Région flamande sont exercées par un seul parlement et un seul gouvernement. Les budgets sont « fusionnés ». Du côté francophone, aucune fusion n'a été envisagée mais la Communauté française a transféré l'exercice de certaines compétences à la Région wallonne et à la Commission communautaire française à Bruxelles.

¹¹ L'idée étant que l'entité fédérée « communauté » vise davantage à toucher des personnes qu'un territoire.

d'autres niveaux de pouvoir, dont les entités fédérées. C'est la raison pour laquelle il apparaît dans les dépenses de l'Autorité fédérale une dépense importante de près de 77 milliards d'euros portant sur le transfert de recettes fiscales aux autres niveaux de pouvoir et autres transferts courants aux administrations publiques. Une part importante de ces recettes transférées est liée aux ressources des entités fédérées tels que prévues dans la loi spéciale de financement.

Tableau 1. Les finances publiques belges en 2017 (millions €)

	Administrations publiques	Pouvoir fédéral	Communautés et régions	Administrations locales	Sécurité sociale
Recettes	224 453,5	111 233,0	85 508,2	31 656,6	94 445,6
Dépenses	228 976,1	116 928,3	85 191,5	31 256,8	93 989,4
Dépenses courantes à l'exclusion des charges d'intérêts	204 188,2	104 211	75 743,7	27 589,5	93 842,0
(Transferts de recettes fiscales aux autres administrations publiques)		(44 014,7)	(0)	(0)	(0)
(Autres transferts courants aux autres administrations publiques)		(32 887,2)	(10 255,2)	(313,3)	(9 727,6)
Charges d'intérêts	10 776,1	9 539,2	1 293,7	252,8	17,2
Dépenses en capital	14 011,8	3 178,1	8 154,1	3 414,5	130,2
Capacité (+) ou besoin (-) de financement	-4 523,0	-5 695,0	317,0	400,0	456,0
Solde primaire	6 253,5

Source : <http://stat.nbb.be>

Le tableau 2 décompose le besoin de financement des principales entités fédérées belges. À l'exception de la Communauté flamande, toutes les entités présentent un (léger) déficit.

Tableau 2. Les finances des entités fédérées en 2017 (millions €)

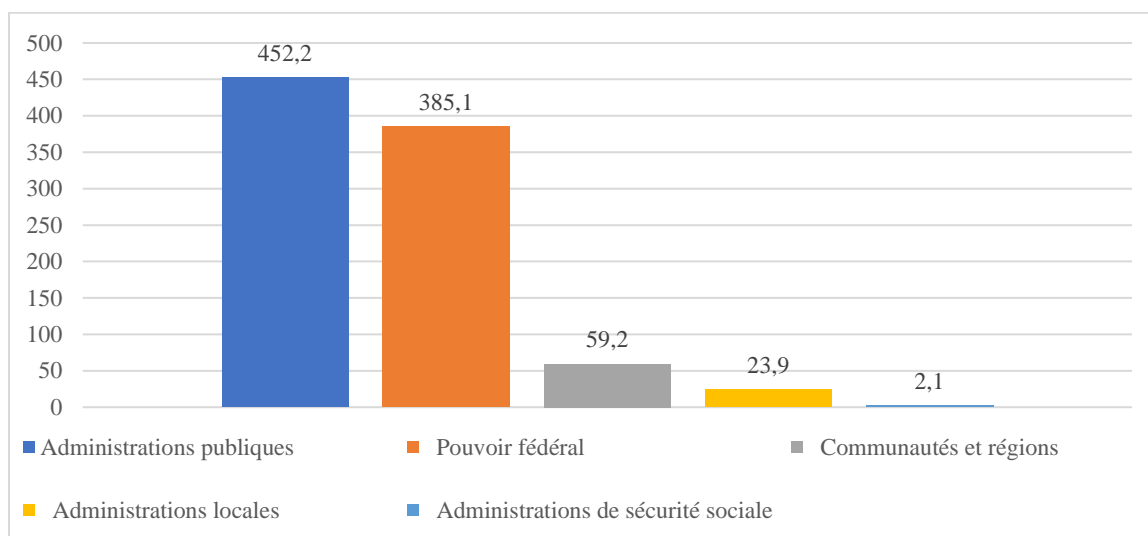
	Communauté flamande	Communauté française	Région wallonne	Région de Bruxelles-Capitale	Communauté germanophone
Recettes	48 699,7	18 653,7	13 450,5	4 647,3	375,1
Dépenses	47 725,7	18 885,4	13 786,7	4 759,7	410,7
Capacité (+) ou besoin (-) de financement	974,0	-232,0	-336,0	-112,0	-36,0

Source : <http://stat.nbb.be>

Les graphiques suivants présentent l'évolution de la dette publique belge et de ses composantes. Le graphique 1 répartit la dette par grande catégorie institutionnelle (Autorité fédérale, entités

fédérées, Sécurité sociale et Pouvoirs locaux). Au 31 décembre 2017, la dette publique brute consolidée de la Belgique s'élevait à 452,2 milliards d'euros, soit environ 103,5 % du produit intérieur brut (PIB). À la lecture de ce graphique, on constate que l'Autorité fédérale concentre environ 85 % de cette dette. La part de l'ensemble des entités fédérées s'élève à un peu plus de 13 % de ce montant, tandis que celle des pouvoirs locaux est légèrement supérieure à 5 % de celui-ci. Enfin, la dette de la Sécurité sociale représente moins de 1 % de la dette publique belge.

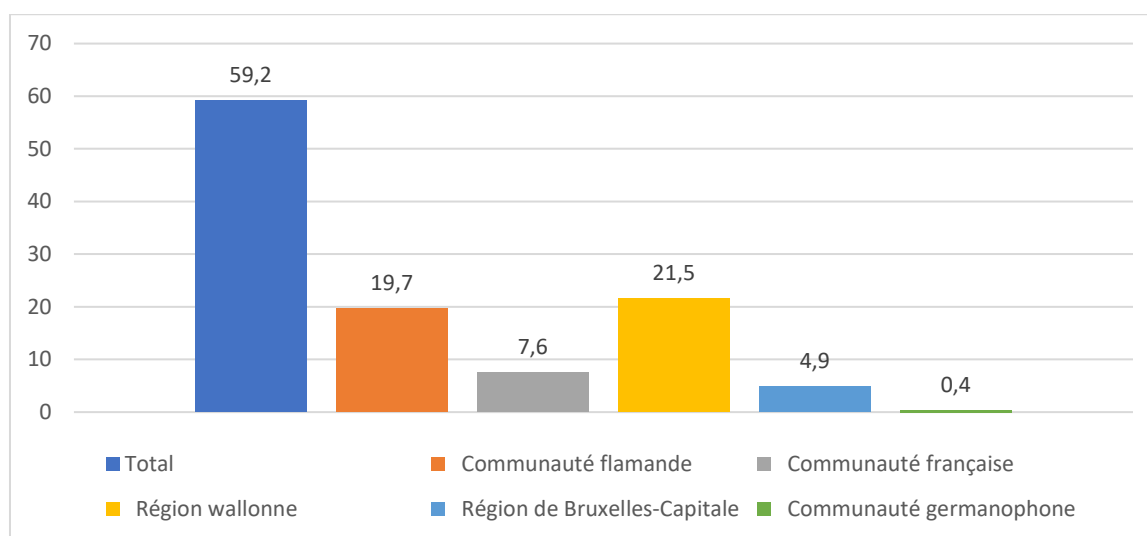
Graphique 1. Répartition intersectorielle de la dette publique belge en 2017 (milliards €)



Source : <http://stat.nbb.be>

Le graphique 2 se concentre sur la dette brute consolidée des entités fédérées. La dette totale de celles-ci s'élève à 59,2 milliards d'euros. La Région wallonne (21,5 milliards d'euros) et la Communauté flamande (19,7 milliards d'euros) ont un niveau absolu de dette relativement comparable. Celui-ci doit néanmoins être comparé avec un niveau de recettes bien inférieur pour la Région wallonne en comparaison avec la Communauté flamande (voir tableau 2).

Graphique 2. Répartition de la dette des entités fédérées en 2017 (milliards €)



Source : <http://stat.nbb.be>

Dans le prolongement de l'exposé de ces grandes tendances, la partie suivante explore le lien entre l'évolution de la dette publique et le processus de fédéralisation de la Belgique à travers l'analyse de différentes problématiques réparties en deux phases distinctes : 1990-2001, d'une part, et 2002-2017, d'autre part.

III. Dette publique et fédéralisation de la Belgique

En Belgique, le gouvernement fédéral ne dispose pas d'un pouvoir implicite de recourir à l'emprunt mais il bénéficie d'une autorisation d'emprunt accordée par le parlement dans le cadre du vote du budget des Voies et Moyens (budget des recettes). L'autorisation est donc annuelle et en fixe les conditions¹².

Jusqu'à la fin des années 1980, la dette publique belge faisait uniquement référence à la dette de l'État central. Nulle part il n'était fait mention de l'endettement des entités fédérées. En effet, ces dernières ne disposent de trésoreries autonomes que depuis 1991¹³. L'organisation d'un service de la trésorerie au sein de l'administration communautaire ou régionale prévoit un

¹² W. Dumazy et F. Daerden, *La dette des pouvoirs publics*, Bruxelles, Labor, 2003.

¹³ Y. Delvaux, « La dette publique. Évolution depuis 1989 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1429, n° 4, 1994, p. 13. Même si l'article 52 de la LSF consacrait l'organisation des trésoreries des entités fédérées, pendant deux ans (jusqu'au 31 décembre 1990), les opérations effectuées par les entités fédérées allaient rester gérées par la Trésorerie fédérale. Voir W. Dumazy et F. Daerden, *La dette des pouvoirs publics*, op. cit., pp. 461-462.

service chargé de la gestion de la dette publique¹⁴. Le solde net à financer des entités fédérées était, jusqu'au début des années 1990 repris dans le solde de la Trésorerie du ministère des Finances¹⁵.

Lors de la réforme institutionnelle de 1988-89, la situation financière des entités fédérées n'offrait pas une grande transparence. Le décompte de leurs créances et de leurs dettes vis-à-vis de l'État au 31 décembre 1988 restait à établir sur la base de la situation de leur compte vis-à-vis de la Trésorerie de l'autorité centrale ainsi que des arriérés à verser en termes de dotations, de ristournes d'impôts et d'autres problèmes connexes. Après décompte, au 31 décembre 1990, les soldes des différentes entités se sont révélés positifs et ont donc fait l'objet d'un versement – à l'exception du compte courant de la Communauté française qui présentait un solde négatif de 164 millions d'euros¹⁶ qui s'est ajouté à la dette de la Communauté¹⁷. À partir de 1991, la dette publique « centrale » (puis dénommée « fédérale ») se double ainsi de la constitution progressive d'une dette contractée par les entités fédérées.

Les différentes réformes institutionnelles belges auraient pu aboutir à un partage de la dette entre les différents niveaux de pouvoir. Cela n'a toutefois pas été le cas. Il convient cependant de relever que, même si la dette publique historique n'a pas fait l'objet d'une répartition entre les différentes entités, certaines dettes liées à des compétences spécifiques ont bel et bien été transférées. C'est notamment le cas de la dette liée à la politique de financement du logement social¹⁸.

¹⁴ Le rapport au Roi relatif à l'Arrêté royal du 6 août 1990 fixant les modalités d'organisation de la Trésorerie des Communautés, des Régions et de la Commission communautaire commune (*M.B.* 30 août 1990) stipule que « la mise en place d'un Service de la trésorerie au sein de l'Administration communautaire ou régionale appartient, directement et complètement, aux autorités communautaires ou régionales ». Il souligne, en d'autres termes, toute l'importance que revêt ce service en vue de l'organisation véritablement autonome d'une trésorerie communautaire ou régionale.

¹⁵ Y. Delvaux, « La dette publique. Évolution depuis 1989 », *op. cit.*, p. 13.

¹⁶ Ou 6,6 milliards de francs belges.

¹⁷ W. Dumazy et F. Daerden, *La dette des pouvoirs publics*, *op. cit.*, p. 461.

¹⁸ Suite à un accord conclu le 16 décembre 2003 avec le Gouvernement fédéral, les trois régions ont accepté de reprendre à leur charge la dette de 4,294 milliards EUR contractée à l'égard du Fonds d'amortissement des emprunts du logement social (FADELS). Les sociétés régionales de logement ont ensuite racheté la part respective de leur région à concurrence de 3,51 milliards EUR. Cette reprise de dette par des organismes alors classés en dehors du secteur des administrations publiques correspondait *de facto* à un transfert d'endettement du secteur public vers le secteur privé, permettant de réduire la dette belge de 1,3% du PIB. Sur cette question, voir D. Piron et B. Bayenet, « Mesurer la dette wallonne à l'aune du Système européen des comptes », *Revue bancaire et financière*, 79(2), 2015, pp. 100-107.

a. La période 1990-2001

1. La capacité d'emprunt des entités fédérées¹⁹

La capacité d'endettement des entités fédérées est encadrée par la loi spéciale du 16 janvier 1989 organisant le financement des Communautés et Régions (« LSF »). Dans ce cadre, les entités fédérées peuvent contracter des emprunts²⁰ qui ne bénéficient pas de la garantie de l'Autorité fédérale²¹. Cependant, si l'Autorité fédérale verse tardivement ou partiellement les moyens qu'elle est tenue de transférer aux entités fédérées en exécution de la LSF, ces dernières ont la faculté de contracter un emprunt bénéficiant de la garantie de l'État et dont le service financier est intégralement et directement à la charge de ce dernier²².

Il existait initialement différents mécanismes de contrôle par le ministre (fédéral) des Finances, dont la nature variait selon le type d'emprunt envisagé par les entités fédérées. Ils pouvaient aller du simple droit d'être informé à l'exigence, dans certaines situations, de son approbation formelle²³. Ainsi, les emprunts publics en francs belges sur le marché belge des capitaux devaient être émis dans le cadre d'une programmation fixée par le Conseil des ministres et après concertation avec les gouvernements fédérés. Les conditions (intérêt nominal, primes d'émission, etc.) et le calendrier devaient être approuvés par le ministre des Finances qui vérifiait si l'emprunt était compatible avec le bon fonctionnement des marchés financiers et la politique monétaire belge. Les emprunts privés en francs belges sur le marché belge des capitaux requéraient l'information préalable du ministre des Finances selon des modalités à fixer dans une convention entre le ministre (fédéral) des Finances et le gouvernement de l'entité concernée. Les emprunts en francs belges sur les marchés étrangers et les emprunts en devises devaient obtenir l'approbation du ministre (fédéral) des Finances. Celle-ci était requise pour chaque emprunt. En cas de refus, le gouvernement de l'entité concernée pouvait porter l'affaire devant le Conseil des ministres, alors chargé de trancher.

On trouve une illustration concrète du droit de regard que l'Autorité fédérale avait conservé sur le recours des entités fédérées à l'emprunt dans l'intervention du ministre fédéral des Finances dans le courant du mois de septembre 1998. Il avait en effet émis un avis négatif à l'encontre du projet d'emprunt wallon, le Wall 11, le jugeant trop risqué pour les finances wallonnes. Cet emprunt populaire auquel le ministre du Budget de la Région wallonne se proposait de recourir

¹⁹ Fédération Wallonie-Bruxelles, *Dette publique, Rapport annuel 2016*, février 2017, pp. 16-17.

²⁰ Article 49, § 1^{er} de la LSF.

²¹ En application de l'article 15 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

²² Article 54 § 2 de la LSF.

²³ Article 49 de la loi du 16 janvier 1989.

représentait une source de financement alternative et inédite car le taux de l'emprunt à rémunération variable était lié à un élément incertain, à savoir l'évolution d'un indice virtuel censé refléter l'évolution du cours boursier de onze sociétés wallonnes choisies parmi les plus performantes²⁴.

Lors de la réforme institutionnelle de 1989, il semblait politiquement peu concevable de soutenir que le renforcement du fédéralisme belge allait se traduire « par le transfert de tous les aspects positifs vers les entités fédérées (c'est-à-dire des compétences et une autonomie accrues) et d'imaginer que le pouvoir fédéral conserverait à sa seule charge la totalité du poids de la dette publique. Il avait ainsi été admis qu'une redistribution des compétences devait aller de pair avec une redistribution de l'assainissement budgétaire »²⁵. Ainsi, à l'exception de la dette liée au logement social, la dette publique²⁶ restait bien à charge formellement de l'État central²⁷, mais les entités fédérées furent associées à l'assainissement des finances publiques, de manière à les faire participer indirectement au processus de soutien de la dette. L'État central opéra, pendant la période transitoire (1989-1999), une retenue sur les montants de base du produit des recettes de l'impôt des personnes physiques qui étaient rétrocédés aux entités fédérées²⁸. Pour maintenir leur niveau de dépenses, les entités pouvaient emprunter et, en contrepartie, l'État prenait partiellement en charge le remboursement de ces emprunts.

2. Les principes d'encadrement de la capacité d'emprunt²⁹

Lors de la troisième réforme institutionnelle de l'État belge datant de 1989, le législateur a veillé à encadrer les niveaux de déficit et la capacité d'emprunt des entités fédérées dans le but de sauvegarder l'union économique et l'unité monétaire (tant au niveau européen qu'au niveau belge) et de prévenir une détérioration structurelle des besoins de financement³⁰. En 1988, le déficit budgétaire de l'ensemble des administrations publiques s'élevait à 7,3 % du PIB (en

²⁴ B. Bayenet, M. Feron, V. Gilbert et F. Thys-Clément, *Le fédéralisme budgétaire : mode d'emploi*, Bruxelles, Éditions de l'Université Libre de Bruxelles, 2000.

²⁵ J. Edmond et Ph. Quertainmont, *Les mécanismes de financement des régions et des communautés après la dernière réforme de l'État*, Service d'études de la Cour des comptes, Bruxelles, 1994.

²⁶ Y compris la dette attribuable aux compétences transférées comme les emprunts du Fonds des routes.

²⁷ Article 61, § 1^{er} de la loi spéciale du 16 janvier 1989.

²⁸ Voir B. Bayenet *et al.*, *Le fédéralisme budgétaire : mode d'emploi*, *op. cit.*, pour une analyse technique.

²⁹ Pour une analyse plus approfondie voir B. Bayenet, M. Bourgeois et D. Darte, *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*, *op. cit.*, spéc. pp. 635-741.

³⁰ Article 49, § 6 de la LSF.

SEC 95), alors que le ratio de la dette publique par rapport au PIB était de 125 % – le taux le plus élevé de tous les pays européens à cette époque³¹.

Cette coordination s'est amplifiée par la suite du fait de la nécessité de respecter les exigences du Traité de Maastricht et, par la suite, les règles de la gouvernance budgétaire européenne. Le Gouvernement fédéral a dû s'engager, par des programmes de convergence puis de stabilité, à atteindre certains objectifs prévus par le droit européen, et ce de manière concomitante à l'accroissement de l'autonomie budgétaire des entités fédérées. Ceci a justifié la mise en œuvre de mécanismes spécifiques de coordination³².

En janvier 1993, la Section est chargée par le ministre fédéral des Finances d'évaluer tous les ans, au mois de mars, les réalisations budgétaires des gouvernements au cours de l'année précédente, par comparaison avec les objectifs présentés dans le Plan de convergence de l'année précédente. En cas de déviation substantielle par rapport aux objectifs, le rapport de mars devait indiquer les ajustements nécessaires en vue des révisions budgétaires suivantes³³. La dette de la Belgique était alors de plus de 134 % du PIB et le déficit de 7,5 % du PIB.

Dans le cadre de l'entrée de la Belgique dans l'Union économique et monétaire et du respect des critères dits de Maastricht en termes de finances publiques, cette coordination budgétaire intra-belge s'avère relativement efficace puisque le déficit des finances publiques passe sous la barre des 3 % du PIB dès 1997 et que l'équilibre budgétaire est atteint au début des années 2000. Dans ce cadre, les entités fédérées (envisagées d'un point de vue global) présentent un solde de financement positif entre 1998 et 2000. Cette position favorable est essentiellement attribuable à la Communauté flamande, qui dégagne des surplus budgétaires à partir de 1996.

Après avoir atteint près de 140 % du PIB en 1993, la dette publique passe, à la fin de l'année 2004, en dessous de la barre symbolique des 100 % du PIB. Elle atteindra ainsi 87 % du PIB en 2007, avant de repartir à la hausse à la suite de la crise financière de 2008³⁴.

³¹ Les données de déficit et dette sont extraites des données publiées par la Commission européenne (Eurostat), en SEC 95 ou en SEC 2010 en fonction de l'année étudiée.

³² Voir également, sur cette question, R. Deschamps, « Réforme du fédéralisme belge : quelques enjeux pour la politique budgétaire des régions et communautés », in M. Dejardin *et al.*, *La 6^e réforme du fédéralisme belge et ses conséquences budgétaires*, Bruxelles, De Boeck, 2013, pp. 135-140, spéc. pp. 137-138 ; D. Piron, « Le cadre institutionnel de l'assainissement des finances publiques en Belgique », *Bulletin de documentation du SPF Finances*, 73(3), 2013, pp. 139-180.

³³ P. Van Rompuy, « La coordination des politiques budgétaires en Belgique : 15 ans d'expérience du Conseil supérieur des finances » in M. Mignolet (éd.), *Le fédéralisme fiscal*, Bruxelles, De Boeck, 2005.

³⁴ Les données de déficit et dette sont extraites des données publiées par la Commission européenne (Eurostat), en SEC 95 ou en SEC 2010 en fonction de l'année étudiée.

b. La période 2002-2017

1. La capacité d'emprunt des entités fédérées

En 2001, lors de la cinquième réforme de l'État³⁵, une modification substantielle est introduite sur les modalités du recours à l'emprunt des entités fédérées. Désormais, les entités fédérées sont autorisées à « contracter des emprunts en euros ou devises »³⁶. Depuis 1^{er} janvier 2002, seule une procédure d'information vis-à-vis du Ministre fédéral doit être respectée préalablement au recours à l'emprunt. Les modalités de la communication et le contenu de cette information (notamment, le montant et la durée de l'emprunt, les conditions financières, la partie cocontractante) ont fait l'objet d'une convention entre le ministre fédéral des Finances et les Gouvernements des entités fédérées³⁷. Seuls les emprunts effectués auprès des particuliers font l'objet d'une approbation par le ministre fédéral des Finances. Tous les autres emprunts font l'objet d'une simple information³⁸. 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 Wallonie³⁹.

La Section « Besoins de financement » du Conseil supérieur des finances a par ailleurs inscrit ses travaux dans le cadre de nouvelle gouvernance budgétaire européenne, en remettant annuellement deux avis au gouvernement :

- *un avis, au printemps, en vue de la préparation du programme de stabilité que la Belgique doit déposer auprès de la Commission européenne pour le mois d'avril.* Dans cet avis, de nature normative, la section émet des recommandations sur la trajectoire budgétaire, afin d'assurer la soutenabilité des finances publiques belges à moyen et à long termes. Ces objectifs budgétaires sont répartis entre l'entité I (pouvoir fédéral et sécurité sociale) et l'entité II (entités fédérées et pouvoirs locaux). Cet avis sert de base pour l'élaboration du programme de stabilité de la Belgique.
- *un avis, à l'automne, de nature plus prospectif, dans lequel la Section évalue la mise en œuvre du programme de stabilité de la Belgique.* Elle y compare les réalisations budgétaires de l'année précédente avec les objectifs du programme de stabilité ; elle analyse également les raisons éventuelles des écarts.

³⁵ Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions (M.B., 3 août 2001).

³⁶ Article 49, §1^{er}, de la LSF.

³⁷ Convention du 29 avril 1991 relative à l'article 49 de la LSF.

³⁸ L'abrogation de l'ancien § 4 de l'article 49 de la LSF a fait disparaître toute allusion à la limitation du champ d'emprunt aussi bien à l'ancienne zone franc belge qu'à l'actuelle zone euro.

³⁹ Pour une analyse, voir notamment B. Bayenet, M. Bourgeois et D. Darte, *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*, op. cit., spéc. p. 173.

L'accord de coopération du 13 décembre 2013, conclu entre l'Autorité fédérale et les entités fédérées⁴⁰ (qui constitue la mise en œuvre du « Fiscal Compact » européen en droit belge), donne une base juridique à ces fonctions de recommandation et d'évaluation de la Section « Besoins de financement » du Conseil supérieur des finances et élargit ses responsabilités. Celle-ci doit désormais, dans le cadre de l'avis remis au printemps, émettre des recommandations sur la répartition des objectifs budgétaires annuels en objectifs individuels entre les différents niveaux de pouvoir, en termes à la fois nominaux et structurels. La Section doit veiller, dans ses avis, à garantir la soutenabilité des finances publiques de chaque niveau de pouvoir. La fixation de l'objectif budgétaire global doit faire l'objet au préalable d'une concertation au sein du Comité de concertation, qui réunit le Premier Ministre du gouvernement fédéral, les Ministres-présidents des entités fédérées et les ministres des Finances et du Budget de toutes les collectivités politiques en question⁴¹. La répartition des objectifs entre les niveaux de pouvoir doit également être approuvée par une décision du Comité de concertation. Notons qu'entre 2013 et 2017, aucun accord entre l'Autorité fédérale et les entités fédérées n'a été signé sur les trajectoires budgétaires prévues dans le cadre du programme de stabilité⁴², ce qui n'a pas manqué d'être souligné dans les rapports de la Commission européenne. L'aptitude du dispositif à engendrer le consensus apparaît donc relativement faible à ce jour.

La Section est également chargée d'évaluer le respect des engagements pris par les différents gouvernements et d'identifier d'éventuels écarts. Si elle constate un écart important par rapport aux objectifs pour une entité, un mécanisme de correction automatique est déclenché. Une procédure bilatérale entre la Section et le niveau de gouvernement concerné est alors mise en œuvre. Ce dernier est tenu de justifier la déviation et de prendre des mesures immédiates de correction, qui doivent garantir la correction de l'écart par rapport à l'objectif dans un délai de dix-huit mois. Ce délai peut être étendu pour des motifs institutionnels ou économiques sur la base d'un avis de la Section (dans le respect des délais fixés au niveau européen). Au surplus, la Section examine si la déviation résulte de circonstances exceptionnelles qui autoriseraient un écart temporaire par rapport à la règle d'équilibre budgétaire.

⁴⁰ Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les communautés, les régions et les commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (*M.B.*, 18 décembre 2013).

⁴¹ Le Comité de concertation « débat des différents dossiers qui, dans le cadre d'une bonne gouvernance, nécessitent une collaboration entre les différents niveaux de pouvoir et doivent être vérifiés en ce qui concerne les différentes compétences ». Voir www.premier.be/fr/comite-de-concertation, consulté le 7 octobre 2018).

⁴² Les entités fédérées ont toutefois donné leur approbation à la trajectoire budgétaire contenue dans le programme de stabilité transmis par le gouvernement fédéral aux autorités européennes à la fin du mois d'avril 2018. Voir D. Piron, *Des régions qui comptent. La reconfiguration néolibérale de la Belgique fédérale saisie par les finances publiques*, op. cit., pp. 332 et sq.

2. La participation des entités fédérées à l'assainissement des finances publiques

Lors de la sixième réforme de l'État belge – qui marque un réel basculement du poids budgétaire des entités fédérées par rapport à l'Autorité fédérale –, il a en outre été prévu de faire participer explicitement les entités fédérées à l'assainissement des finances publiques. Le but était de permettre à la Belgique, dans son ensemble, d'atteindre son objectif de moyen terme en 2016. Outre une participation de 250 millions d'euros en 2014, un effort de 1,25 milliard en 2015, porté à 2,5 milliards d'euros en 2016, est mis à charge des entités fédérées via la LSF. Ces montants sont à comparer avec un transfert de moyens de l'Autorité fédérale vers les entités fédérées de l'ordre de 20 milliards d'euros. L'effort d'assainissement à charge des entités fédérées est estimé à 0,6 % du PIB. Cet effort est structurel ; autrement dit, ces moyens sont définitivement retirés aux entités fédérées. Par ailleurs, les entités fédérées participent depuis 2017 au financement des charges du vieillissement. Cela correspond à un effort supplémentaire des entités fédérées de 0,23 % du PIB à l'horizon 2030.

Les importants efforts budgétaires demandés aux entités fédérées s'expliquent notamment par le fait que la Belgique se trouvait alors en procédure de déficit excessif et que l'Autorité fédérale ne pouvait assumer seule l'ensemble de l'effort d'assainissement des finances publiques, compte tenu des nombreuses compétences désormais décentralisées et des enjeux auxquels est confrontée cette dernière (à savoir le financement de la dette et le coût budgétaire du vieillissement de la population, principalement à sa charge).

3. L'application plus stricte du SEC 95 et l'impact du SEC 2010

Même si le concept de dette publique est défini dans le Traité de Maastricht, le périmètre des administrations publiques a été affiné au cours du temps. Dans le cadre du SEC 95 et du SEC 2010, les critères de définition de ce concept ont été renforcés afin de consolider les dettes contractées par des organismes publics initialement non repris dans le périmètre des administrations publiques⁴³.

Jusque dans les années 1990, l'Autorité fédérale a eu recours à la « débudgétisation » pour financer certaines politiques publiques. Cette technique consiste à faire préfinancer des dépenses par un organisme d'intérêt public préférablement non repris dans le périmètre des

⁴³ Sur cette question, voir D. Piron et B. Bayenet, « Mesurer la dette wallonne à l'aune du Système européen des comptes », *op. cit.*

administrations publiques. Le préfinancement porte donc sur des dépenses qui, bien qu'à charge du pouvoir central, sont assumées par d'autres institutions publiques dotées d'une personnalité juridique propre. Celles-ci recourent à l'emprunt dont la charge d'intérêt et l'amortissement sont néanmoins à charge du budget de l'État. Cette technique vise essentiellement à étaler dans le temps la charge budgétaire et à diminuer le solde net à financer et la dette publique pour l'année où le préfinancement est réalisé. Le système de préfinancement a surtout été utilisé pour les investissements publics (programme autoroutier, construction de bâtiments, travaux communaux subsidiés) mais également pour couvrir des dépenses courantes⁴⁴. L'Autorité fédérale a progressivement remboursé cette dette qui ne représentait plus que 1,2 milliard d'euros⁴⁵ au 31 décembre 2000⁴⁶.

Les entités fédérées recourent, elles aussi, à la technique du « financement alternatif » en vue d'extraire une partie de leurs dépenses et dettes de leur périmètre budgétaire⁴⁷. Au niveau de la détermination des contours du secteur des administrations publiques, une application plus stricte des règles du SEC 95 (en septembre 2013 et avril 2014), ainsi que l'entrée en vigueur du SEC 2010 (en septembre 2014), ont toutefois conduit à la requalification de nombreux organismes et dépenses au sein du périmètre comptable des entités fédérées. En termes techniques, il est question de « consolidation ». Cette évolution méthodologique majeure a eu un impact direct sur le niveau de déficit et de dette utilisé dans le cadre de la gouvernance budgétaire européenne puisque son application a provoqué une révision à la hausse de la dette totale du secteur des administrations publiques. Entre 2010 et 2013 (soit les quatre premières années à avoir fait l'objet d'une rétopolation), la dette publique belge, calculée sur base du SEC 2010, dépasse en moyenne celle calculée à partir du SEC 95 de près de 3 % du PIB. Le graphique suivant montre l'évolution de la dette publique belge selon les méthodologies SEC 95 et SEC 2010 entre 2010 et 2013.

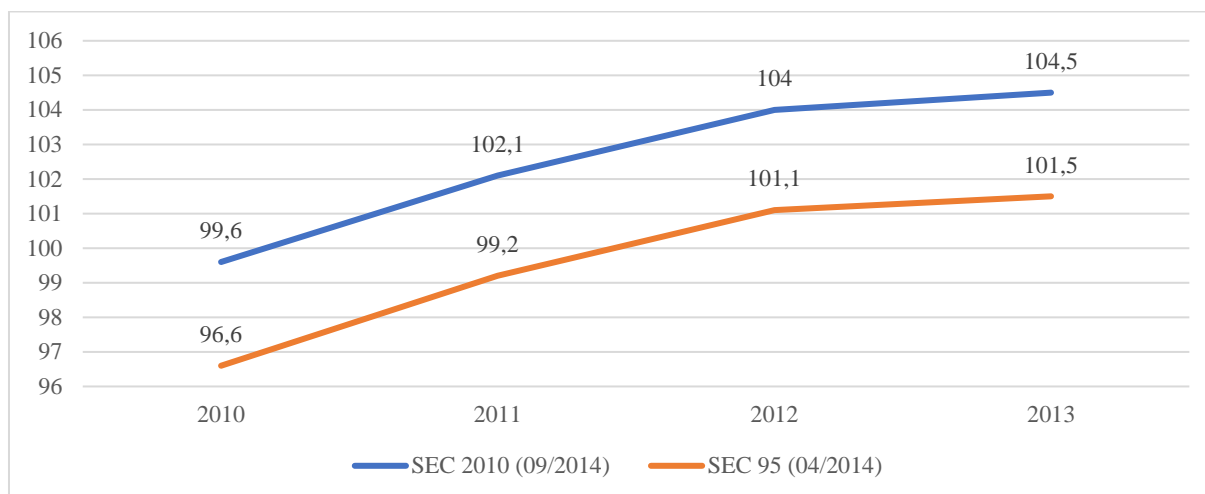
⁴⁴ B. Bayenet et al., *Le fédéralisme budgétaire : mode d'emploi*, op. cit.

⁴⁵ Ou 48,5 milliards de francs belges.

⁴⁶ W. Dumazy et F. Daerden, *La dette des pouvoirs publics*, op. cit, p. 391.

⁴⁷ En raison de considérations financières et d'efficacité managériale, les entités fédérées ont également octroyé à certains organismes une réelle capacité d'emprunt pour financer leurs politiques.

Graphique 3. Dette publique de la Belgique selon le SEC 95 et le SEC 2010 entre 2010 et 2013 (en p.c. du PIB)



Source : ICN (2014)

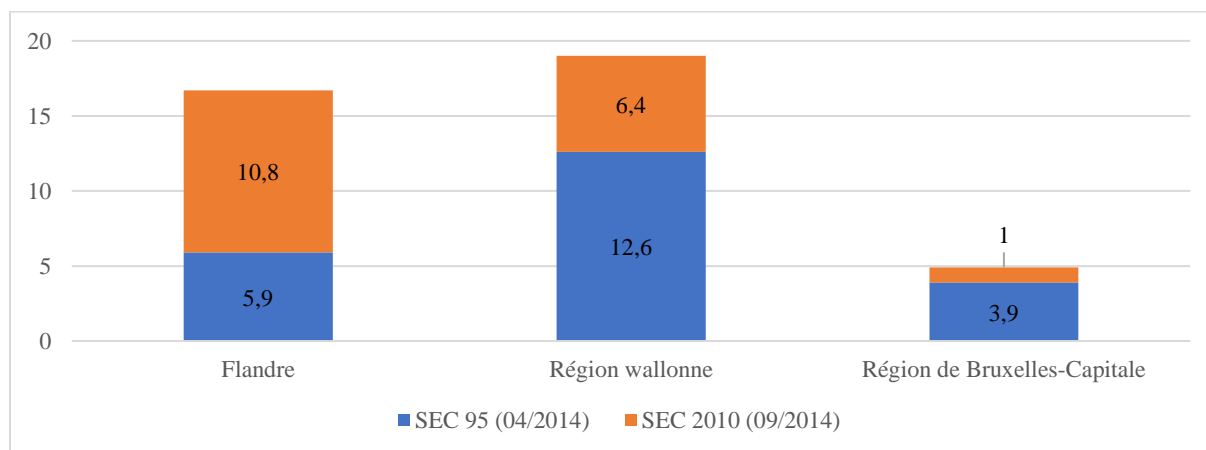
Ces résultats globaux, exprimés en pourcentage du PIB, sont toutefois influencés par une autre évolution méthodologique découlant de l'application du SEC 2010 : la révision à la hausse du PIB de la Belgique en conséquence de modifications du mode de calcul de cet indicateur (notamment en termes de comptabilisation des dépenses de recherche et développement). Toutes autres choses restant égales par ailleurs (*quod non*), une augmentation du PIB engendre bien entendu une diminution mécanique du ratio de dette public tel qu'exprimé en pourcentage du PIB. Pour obtenir une image correcte de l'évolution de la dette publique belge suite au passage au SEC 2010, il convient donc de considérer cet indicateur isolément. Ainsi, lorsqu'il est tenu compte du montant nominal de la dette publique belge plutôt que du ratio dette/PIB, on constate qu'avec l'entrée en vigueur du SEC 2010, la dette publique belge au 31 décembre 2013 a crû de 6,6 % par rapport à sa valeur calculée selon le SEC 95⁴⁸. En valeur absolue, cela représente une hausse de plus de 26 milliards d'euros (de 387,2 milliards d'euros à 413,2 milliards d'euros). Ce score situe la Belgique très largement au-dessus de la moyenne de la zone euro, qui n'est que de +1,2 %. Le secteur des entités fédérées (S.1312), dont la dette totale est passée de 28,9 milliards d'euros à 47,2 milliards d'euros (soit un accroissement de 18,3 milliards d'euros), supporte à lui seul 70 % de cette augmentation. Le restant de ce montant se partage principalement entre les administrations de sécurité sociale (+ 5,1 milliards d'euros,

⁴⁸ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-21102014-AP/FR/2-21102014-AP-FR.PDF.

soit 19,6 % de l'augmentation totale) et les pouvoirs locaux (+ 2,6 milliards d'euros ou 9,8 % de l'augmentation totale)⁴⁹.

La Communauté flamande et la Région wallonne sont les principales concernées par cette révision à la hausse⁵⁰. Suite à l'entrée en vigueur du SEC 2010, le niveau d'endettement de la Flandre a en effet augmenté de près de 11 milliards d'euros, tandis que celui de la Région wallonne s'est pour sa part accru de plus de 6 milliards d'euros. Alors que la Région wallonne a principalement créé de nombreux organismes parapublics, la Flandre recourt pour sa part de manière active à une technique dite « alternative » de financement de ses investissements publics : le partenariat public-privé (PPP). L'Institut statistique européen (Eurostat) admet que les dépenses effectuées à travers ce mécanisme soient classées « hors bilan », pour autant que les pouvoirs publics transfèrent effectivement le risque associé à l'opération vers le partenaire privé – ce qui n'a pas toujours été le cas en pratique⁵¹. Si la hausse de la dette de la Région de Bruxelles-Capitale se limite pour sa part à environ un milliard d'euros, il s'agit toutefois d'une augmentation de 26 % par rapport à la situation précédemment en vigueur. Le graphique suivant rend compte de ces évolutions.

Graphique 4. Dette publique de la Flandre, de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale en 2013 selon le SEC 95 et le SEC 2010 (milliards €)



Source : ICN (2014)

⁴⁹ Voy. Institut des Comptes nationaux, *SEC 2010 – Le nouveau cadre de référence des comptes nationaux*, septembre 2014, p. 51.

⁵⁰ L'augmentation de la dette de la Communauté française qui est spécifiquement imputable au passage au SEC 2010 se limite à 19 millions d'euros (ou 0,3%). L'endettement de la Communauté germanophone demeure négligeable.

⁵¹ Pour plus de développements à cet égard, voir D. Piron, « Le traitement des partenariats public-privé dans le Système européen des comptes (SEC) : réflexions au regard du projet flamand 'Scholen van Morgen' », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 3(4), 2015, pp. 311-328.

La dernière partie de cet article expose les caractéristiques des organismes chargés de la gestion de la dette au sein des principales collectivités du pays.

IV. La gestion de la dette publique au sein des différentes composantes de la fédération belge

a. L'Autorité fédérale

La gestion de la dette publique de l'Autorité fédérale a légalement pour objectif « d'en minimiser le coût financier dans le cadre d'une gestion des risques de marché et des risques opérationnels dans le respect des objectifs généraux de la politique budgétaire et monétaire »⁵².

Les années situées entre 1989 et 1991 sont ainsi celles de la « modernisation » de la gestion de la dette publique, voulue plus « dynamique » : au cours de cette période, « les conditions de fonctionnement de l'appareil monétaire et financier [sont] fondamentalement modifiées » afin de transformer le Trésor belge en « acteur comme les autres sur les marchés financiers et monétaires »⁵³. L'émission des premières obligations linéaires (1989) constitue une évolution significative à cet égard. Selon le ministre des Finances de l'époque, Philippe Maystadt (PSC), ce nouvel instrument de financement à moyen et long termes de la Belgique sur les marchés financiers répond à la volonté « d'harmoniser les instruments obligataires du Trésor belge avec ceux des pays voisins, tout en renforçant la concurrence sur le marché des effets publics et, il faut l'espérer, en comprimant le coût du financement de la dette publique »⁵⁴.

Un pas supplémentaire est franchi une décennie plus tard. Le 1^{er} octobre 1998, une Agence de la dette est constituée au sein de l'Administration de la Trésorerie du ministère des Finances⁵⁵. La création de cette agence est justifiée par les défis liés au passage à l'euro, tant au niveau du financement du Trésor sur le marché des émetteurs souverains européens (plus concurrentiel que le marché domestique) qu'au niveau de la gestion de la dette par l'État – susceptible de devenir plus active sur les marchés secondaires⁵⁶.

⁵² D. Yernault, « Les limitations de la dette et du déficit publics en droit constitutionnel belge », *Administration publique – Trimestriel*, 2015/1, p. 32.

⁵³ Y. Delvaux, « La dette publique. Évolution depuis 1989 », *op. cit.*, pp. 27-28.

⁵⁴ Cour des comptes, *Les obligations linéaires, instruments de gestion de la dette publique*, Bruxelles, 2001, p. 5.

⁵⁵ Ministère des Finances, Administration de la Trésorerie, *Rapport annuel 1999*, Bruxelles, p. 3.

⁵⁶ W. Dumazy et F. Daerden, *La dette des pouvoirs publics, op. cit.*, p. 189.

L'organisation de la gestion de la dette publique fédérale a récemment connu une réforme notable. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 25 octobre 2016 portant création de l'Agence fédérale de la Dette et la suppression du Fonds des rentes⁵⁷, l'Agence de la dette (en anglais « *Belgian Debt Agency* ») est en effet devenue un organisme d'intérêt public de catégorie A, placé directement sous l'autorité du ministre des Finances. Elle dispose en d'autres termes d'une personnalité juridique propre et, par extension, de la possibilité de conclure des contrats de travail dérogatoires au statut de la fonction publique. L'exposé des motifs accompagnant le projet de loi justifie ce statut particulier au sein de système administratif fédéral par le besoin de « flexibilité » nécessaire afin de garantir « le professionnalisme de la gestion », en vue notamment de pouvoir « engager très rapidement des experts particulièrement qualifiés » (*traders*, analystes des risques, juristes spécialisés, etc.)⁵⁸.

L'Agence de la dette a pour mission d'assurer « la gestion opérationnelle de la dette publique fédérale conformément aux directives données par le ministre »⁵⁹. Cette gestion couvre l'ensemble des aspects financiers, économiques et juridiques de la dette fédérale. À cette fin, l'Agence se voit notamment chargée de l'établissement d'une stratégie de financement, de l'exécution des opérations financières, d'intervenir sur le marché des produits dérivés, de proposer une stratégie de gestion de la dette, ou encore, d'entretenir des contacts avec les acteurs du marché et les organismes nationaux et internationaux pour ce qui concerne la gestion de la dette⁶⁰.

Les deux organes de direction de l'Agence fédérale de la Dette sont le comité stratégique et le comité exécutif. Le premier « assure la gestion générale de l'Agence et le contrôle du comité exécutif »⁶¹, tandis que le second, qui se compose des dirigeants de l'Agence, s'occupe, pour sa part, de la gestion quotidienne de cette dernière, dans le respect des directives formulées par le ministre des Finances.

⁵⁷ *M.B.*, 16 novembre 2016. Cette loi est rendue exécutoire par un arrêté royal du 7 mai 2017 fixant les modalités d'engagement et de rémunération des membres du personnel contractuel de l'Agence fédérale de la Dette (*M.B.*, 26 mai 2017).

⁵⁸ Chambre des représentants de Belgique, Projet de loi portant création de l'Agence fédérale de la Dette et suppression du Fonds des rentes, Exposé des motifs, 14 septembre 2016, *Doc. Parl.*, session 2015-2016, n° 54-2034/1, pp. 5 et 12.

⁵⁹ Art. 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 25 octobre 2016 portant création de l'Agence fédérale de la Dette et suppression du Fonds des Rentes.

⁶⁰ Art. 3, alinéa 2, de la loi du 25 octobre 2016 portant création de l'Agence fédérale de la Dette et suppression du Fonds des Rentes.

⁶¹ Art. 4, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 25 octobre 2016 portant création de l'Agence fédérale de la Dette et suppression du Fonds des Rentes.

La dette fédérale à long terme est cotée par les trois principales agences de notation, à savoir Standard & Poor's (niveau AA, avec perspective stable), Fitch (niveau AA-, avec perspective stable) et Moody's (niveau Aa3, avec perspective stable)⁶².

b. La Communauté française

Au niveau de la Communauté française, le Ministre ayant le Budget et les Finances dans ses attributions est habilité à souscrire les emprunts et à conclure toute opération de gestion financière et de trésorerie dictée par l'intérêt général du Trésor⁶³. Cette habilitation est donc renouvelée chaque année et soumise au respect des procédures arrêtées par le Gouvernement⁶⁴. Les décisions du Ministre sont exécutées par l'Agence de la Dette⁶⁵. Conformément à l'intention de l'exécutif⁶⁶, cet organisme a vu le jour en 2017, à la suite de la transformation de la Direction de la Dette du Ministère en une Agence « orientée marché »⁶⁷.

Les activités de l'Agence de la Dette sont réparties en deux ensembles : le Front Office, qui est en charge de la conclusion des opérations financières sur les marchés monétaire et financier, et le Back/Middle Office qui assure le suivi administratif, budgétaire et comptable et la production de divers reportages. Pour toutes ces matières, l'Agence de la Dette est assistée par un cabinet de consultance qui remet, sur demande, un avis relatif aux opérations menées ainsi que sur la stratégie financière à suivre⁶⁸.

Dans l'optique d'optimiser la gestion des finances tant régionales que communautaires, des synergies organisationnelles existent entre la Région wallonne et la Communauté française. Elles se traduisent notamment par la création d'un Conseil commun du Trésor au sein duquel peuvent être débattues les grandes orientations de la gestion de la dette et de la trésorerie, la coordination des politiques communautaire et régionale de financement, la détermination de principes communs de gestion des risques financiers et l'intensification de synergies à la

⁶² www.debtagency.be/fr/datafederalstaterating, consulté le 7 octobre 2018.

⁶³ Article 3 du décret annuel contenant le Budget des Recettes de la Communauté française.

⁶⁴ Fédération Wallonie-Bruxelles, *Dette publique - Rapport annuel 2017*, Bruxelles, mars 2018, p. 19.

⁶⁵ Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 janvier 2009 portant délégations de compétence et de signature aux fonctionnaires généraux et à certains agents des Services du Gouvernement de la Communauté française (*M.B.*, 20 février 2009).

⁶⁶ Le chapitre XVI de la Déclaration de Politique Communautaire 2014-2019 consacré à la gouvernance budgétaire prévoit en effet la création d'une Agence de la Dette pour la Fédération Wallonie-Bruxelles. Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, Déclaration de politique communautaire 2014-2019, p. 70. Ce document est disponible à l'adresse suivante : www.federation-wallonie-bruxelles.be/index.php?id=dpc2014-2019 (consulté le 7 octobre 2018).

⁶⁷ Fédération Wallonie-Bruxelles, *Dette publique - Rapport annuel 2017*, op. cit., p. 7.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 19.

lumière des canevas institutionnels⁶⁹. Ainsi que le précise l'édition 2017 du rapport annuel sur la dette publique publié par la Fédération Wallonie-Bruxelles, « cet organe consultatif est présidé par un représentant choisi de commun accord par les ministres communautaire et régional ayant le Budget et les Finances dans leurs attributions, et est composé des représentants des Ministres-Présidents, des Vice-Présidents et des Administrations régionaux et communautaires ; l'Inspection des Finances, la Cour des comptes, les réviseurs d'entreprises, des experts externes participent également aux réunions du Conseil »⁷⁰.

La Communauté française est notée par l'agence de rating Moody's. La dernière notation est Aa3/P1.⁷¹ Dans une analyse historique de l'évolution du rating, le rapport 2017 constate par ailleurs « que chaque fois que le Fédéral change de notation, la Fédération change de notation également dans le même sens et avec une même intensité »⁷².

c. La Région wallonne

L'arrêté du Gouvernement wallon du 8 octobre 2009 fixe dans les articles 54 à 58 et 63 à 65 les limites des attributions du « directeur de la *Direction du Financement du Département de la Trésorerie* », en tant qu'ordonnateur secondaire. Ces habilitations lui sont directement conférées par le Ministre du Budget et des Finances qui agit en sa qualité d'ordonnateur et de représentant du Gouvernement.

À l'instar de son homologue de la Fédération Wallonie-Bruxelles, le Gouvernement wallon issu des élections de mai 2014 a, lui aussi, formulé, l'intention d'instituer une Agence de la dette dans son Accord de gouvernement 2014-2019⁷³, objectif que la nouvelle majorité (MR/cdH), installée à la suite d'une crise gouvernementale en juin 2017, a repris à son compte⁷⁴. Au moment de rédiger ces lignes⁷⁵, force est cependant de constater que contrairement à la situation de la Communauté française, décrite au paragraphe précédent, la Région wallonne ne dispose pas (encore) d'une agence de la dette en bonne et due forme. Un avant-projet de décret, discuté par le Gouvernement wallon depuis l'été 2018, prévoit toutefois de loger la future Agence

⁶⁹ *Ibid.*, p. 20.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*, p. 33.

⁷² *Ibid.*, p. 64.

⁷³ Gouvernement wallon, Déclaration de politique régionale 2014-2019, p. 96. Ce document est disponible à l'adresse suivante : www.wallonie.be/fr/publications/declaration-de-politique-regionale-2014-2019 (consulté le 7 octobre 2018).

⁷⁴ *Ibid.*, p. 19.

⁷⁵ À savoir septembre 2018.

wallonne de la dette (encore à créer) au sein d'un Centre stratégique d'expertise fiscale et financière (CeSEFF) à partir de 2019. La Cellule fiscale d'expertise et de support stratégique et la Cellule d'informations financières (CIF) seraient également intégrées au sein de cet organisme d'intérêt public de type 2 – lui aussi encore à créer.

En 2018, la notation octroyée par Moody's à la Région wallonne était de A2 (*senior unsecured*) à long terme, avec perspective stable.

d. La Région de Bruxelles-Capitale

À travers le vote du budget des voies et moyens, le Parlement bruxellois donne au Gouvernement la capacité de lever l'emprunt et de gérer la dette. Cette compétence est déléguée au ministre des Finances régional⁷⁶, qui délègue lui-même à l'Administration des Finances le pouvoir de conclure des opérations de court terme (jusqu'à un an), ainsi que les opérations en produits dérivés⁷⁷. L'article 21 de l'Ordonnance organique portant sur les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle (OOBCC)⁷⁸ précise en outre que l'exposé général du budget présenté annuellement au Parlement est – entre autres – tenu de contenir « un rapport financier, qui comprend notamment un rapport sur la dette et la trésorerie régionales ».

L'Agence de la dette de la Région de Bruxelles-Capitale est logée au sein de l'administration régionale. Elle est placée sous l'autorité hiérarchique d'un directeur, qui se trouve lui-même sous l'autorité hiérarchique du Directeur général de l'administration des Finances et du Budget (Bruxelles Finances et Budget). Cette agence est responsable de l'optimisation de la gestion de la dette directe régionale. Elle assure les besoins de financement à court, à moyen et à long terme de la Région de Bruxelles-Capitale. Cette mission est effectuée dans le respect de la stratégie préétablie par la Commission de stratégie financière, qui regroupe des membres du cabinet du ministre des Finances et de l'administration régionale, ainsi que le caissier de la Région⁷⁹.

La notation octroyée par Standard & Poor's en mars 2018 était de AA à long terme⁸⁰. Il s'agit là du rating octroyé à la Région depuis sa première évaluation par l'agence de notation. Le

⁷⁶ Art. 9 de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2000 portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes du Gouvernement (*M.B.*, 4 août 2000).

⁷⁷ Arrêté ministériel du 10 novembre 2017 portant délégation de pouvoirs en matière de gestion de la dette régionale directe.

⁷⁸ *M.B.*, 23 février 2006.

⁷⁹ Service public régional de Bruxelles, *Agence de la dette – Rapport annuel 2017*, Bruxelles, 2018.

⁸⁰ Service public régional de Bruxelles, *Agence de la dette – Rapport annuel 2017*, *op. cit.*, pp. 66-69.

rapport 2017 sur la dette de la Région de Bruxelles-Capitale précise à cet égard que « la notation de Standard & Poor's relève d'une grande importance car elle fixe les conditions d'emprunt de la Région sur le marché des capitaux. En outre, il faut savoir que les Régions et Communautés ne peuvent avoir une notation supérieure à celle de l'État fédéral »⁸¹. L'analyse de la situation flamande nous oblige toutefois à nuancer l'affirmation contenue dans cette seconde phrase.

e. La Communauté flamande

En exécution de l'article 21 du décret du 7 mai 2004 contenant des dispositions relatives à la gestion de la trésorerie, de la dette et de la garantie de la Communauté flamande et de la Région flamande⁸², le Gouvernement flamand rédige chaque année un rapport synthétisant les principaux aspects de la gestion de la trésorerie, de la dette et des garanties à destination du parlement. La gestion de ces matières relève de la compétence de la direction « soutien aux politiques publiques, budget et opérations financières » (*afdeling Beleidsondersteuning, Begroting en Financiële Operaties*) du département des Finances et du Budget de l'administration flamande.

La version la plus récente de ce document, finalisée en mai 2018, précise notamment que tant en septembre qu'en novembre 2017, l'agence de notation Moody's a confirmé le rating Aa2 (avec perspective stable) qu'elle avait précédemment attribué à la Flandre. Cette notation n'est pas seulement la plus élevée de l'ensemble des entités fédérées belges, elle est aussi supérieure à celle de l'Autorité fédérale. À l'instar du Pays Basque, de la Lombardie et de la province autonome de Trente, la Flandre est donc l'une des quatre régions d'Europe à bénéficier d'une notation supérieure à celle du pouvoir central (en l'occurrence l'Autorité fédérale belge, notée Aa3 par l'agence en question)⁸³. Il est à cet égard utile de rappeler que la Communauté flamande présente le niveau de dette par rapport à ses ressources financières le plus faible au niveau belge.

Sur le plan organisationnel, les comptes financiers de l'administration flamande sont scindés en deux trésoreries centralisées (*cashpools*) distinctes : alors que la première est dédiée aux ministères, la seconde regroupe les entités dotées d'une personnalité juridique propre. Dans ce second cas, la centralisation de la trésorerie au sein d'un « Organe de financement central »

⁸¹ *Ibid.*, p. 6.

⁸² *M.B.*, 16 juillet 2004.

⁸³ Parlement flamand, *Rapport van de Vlaamse Regering over het beleid inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap in 2017*, 18 mai 2018, disponible à l'adresse suivante : www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1257854 (consulté le 7 octobre 2018), p. 56.

(*Centraal Financieringsorgaan* – CFO) offre plusieurs avantages aux entités qui participent à ce projet, tels que l’optimalisation des taux d’intérêt auxquels ces dernières se financent ou encore la possibilité de mobiliser d’éventuelles réserves⁸⁴.

V. Conclusion

À l’issue de cette contribution, la gestion de la dette publique en Belgique apparaît comme une question complexe, faisant intervenir une multiplicité d’acteurs – comme c’est souvent le cas dans cette fédération atypique. À la différence de la France, où cette problématique fondamentale est à l’origine de nombreuses controverses médiatiques, politiques et administratives⁸⁵, l’exposition croissante de la dette publique aux acteurs du marché ne semble pas avoir suscité d’opposition majeure en Belgique. Dans ce pays caractérisé par une dette publique historique conséquente, l’ouverture au marché à travers l’émission d’obligations linéaires (1989) est ainsi justifiée par un souci de « bonne gestion » budgétaire, destinée à compresser le poids de la charge d’intérêts et à éradiquer l’effet dit « boule de neige » qui a longtemps grevé les finances publiques nationales.

La faculté de recourir à l’emprunt est vue en Belgique comme un élément essentiel de l’autonomie financière des entités fédérées. Celle-ci repose en effet sur la possibilité, dans le chef d’une collectivité, de disposer de ressources propres tout en étant responsable des conséquences de ses choix. Par contre, la dette historique est sujette à de nombreux débats. Au sein d’un État belge engagé dans un processus de fédéralisation nécessitant une révision quasi-permanente de ses structures institutionnelles, les controverses relatives à la dette publique portent principalement sur la détermination de la responsabilité de cette dernière, ainsi que sur les modalités potentielles d’un hypothétique partage. Les questions posées sont en d’autres termes les suivantes : qui est responsable du montant de la dette publique belge et faut-il transférer (une partie de) celle-ci aux entités fédérées ?

D’un point de vue institutionnel, cette préoccupation s’est traduite par l’établissement de mécanismes de transfert de dettes à destination des entités fédérées, que ce soit de manière directe (comme dans le cas de la dette du logement social) ou, plus fréquemment, de manière indirecte à travers un report de certaines « charges financières » autrefois du ressort exclusif de

⁸⁴ *Ibid.*, p. 18.

⁸⁵ B. Lemoine, *L’ordre de la dette: Enquête sur les infortunes de l’État et la prospérité du marché*, Paris, La Découverte, 2016.

l'Autorité fédérale – reportant ainsi la décision d'accroître les recettes, de réduire les dépenses ou de s'endetter sur les entités fédérées. C'est dans cette optique que la récente sixième réforme de l'État (2010-2011) – sur le modèle de ce qui avait déjà été décidé lors de la réforme de 1988-1989 – organise une participation des entités fédérées à l'assainissement des finances publiques (à hauteur de 2,5 milliards d'euros), d'une part, ainsi qu'aux charges du vieillissement, d'autre part.

Ces mécanismes – ainsi que l'application désormais stricte des règles de comptabilité qui servent de support à la gouvernance budgétaire européenne – expliquent en grande partie l'augmentation récente de la part (encore relativement faible toutefois) des entités fédérées dans la dette publique brute consolidée de la Belgique. Cette évolution se double d'une réflexion, entamée par l'ensemble des entités du pays, sur les procédures administratives susceptibles de garantir une gestion optimale de la dette publique. Alors que plusieurs collectivités (fédérale, francophone et – prochainement – wallonne) ont fait le choix de doter leur Agence de la dette d'une personnalité juridique distincte facilitant notamment le recours à des procédures de recrutement taillées sur mesure, d'autres (Bruxelles et la Flandre) préfèrent loger leur service de la dette au cœur de l'administration régionale.

Quels que soient les choix retenus par les différents gouvernements, gageons que la thématique de la gestion de la dette publique, qui occupe une place au cœur de l'agenda politique depuis les années 1980 déjà, n'est pas prête de quitter celui-ci.