

# Les finances de la Région wallonne à l'épreuve de l'Union européenne : normes comptables, budget base zéro (BBZ) et revues de dépenses

Loris GATHY et Damien PIRON

## Introduction

L'irruption, en mars 2020, de la crise sanitaire due à la pandémie de Covid-19 s'est accompagnée d'une réponse européenne sans précédent, caractérisée par la suspension de l'application des règles budgétaires et par la priorité politique accordée à la relance économique<sup>1</sup>. Quatre ans plus tard, en avril 2024, la réforme du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) votée par le Parlement européen officialise le retour de la rigueur budgétaire. En Belgique, les principales institutions économiques questionnent expressément la « soutenabilité » des finances publiques fédérales, régionales et communautaires – à l'instar de la Banque nationale de Belgique (BNB)<sup>2</sup>. Le Bureau fédéral du Plan (BFP) s'attelle à tester les implications sur les finances publiques belges de la réforme du cadre budgétaire proposée par la Commission européenne<sup>3</sup>, tandis que le Conseil central de l'économie (CCE) propose un « état des lieux des finances publiques belges »<sup>4</sup>. Une carte blanche signée à la mi-mars 2023 par 46 économistes soutient que « nos finances publiques sont insoutenables »<sup>5</sup> – ce à quoi 51 économistes, syndicalistes et académiques répondent que l'insoutenabilité ne se situe pas tant du côté des finances publiques que de celui du modèle économique sur lequel repose notre société<sup>6</sup>.

Cette succession rapide d'analyses et de polémiques démontre le caractère actuel, mais également controversé, de la conduite des finances publiques en Belgique. Dans le cas de la Région wallonne, ces questionnements se succèdent à intervalles réguliers depuis le recalcul de la dette publique régionale opéré en 2014 : après y avoir été longtemps réticentes, les autorités wallonnes ont finalement accepté de se conformer à la méthodologie promue par l'Office statistique de l'Union européenne (Eurostat). L'application de cette nouvelle convention de calcul induit une augmentation de près de 12 milliards d'euros de la dette régionale brute, qui tient désormais lieu d'indicateur « officiel ». Elle engendre également un changement de perception quant à la soutenabilité à long terme de la dette wallonne : les différents exécutifs qui se sont succédé à la tête de la Wallonie depuis lors (à savoir les gouvernements Magnette, Borsus et Di Rupo III) ont tous adopté des initiatives en vue d'« assainir » les finances publiques régionales.

---

<sup>1</sup> A. TOOZE, *Shutdown: How Covid Shook the World Economy*, Londres, Allen Lane, 2021.

<sup>2</sup> D. CORNILLE, M. DEROOSE, H. GODEFROID, W. MELYN, P. STINGHAMBER, S. VAN PARYS, « How Sustainable Are the Finances of the Federal Government, the Regions and the Communities in Belgium? », *Economic Review*, Banque nationale de Belgique (BNB), n° 19, 2022, [www.nbb.be](http://www.nbb.be).

<sup>3</sup> F. DENIL, V. FROGNEUX, M. SAINTRAIN, « Nouveau cadre budgétaire proposé par la Commission européenne : quelle trajectoire pour les finances publiques belges ? », Bureau fédéral du Plan (BFP), Rapport 12769 (C1.001), 26 janvier 2023, [www.plan.be](http://www.plan.be).

<sup>4</sup> Conseil central de l'économie (CCE), « État des lieux des finances publiques belges », Rapport 130, 24 janvier 2023, [www.ccecrb.fgov.be](http://www.ccecrb.fgov.be).

<sup>5</sup> *L'Écho*, 17 mars 2023.

<sup>6</sup> *L'Écho*, 29 mars 2023.

En dépit de ces réformes, les discours économiques et politiques se font de plus en plus alarmants depuis la crise sanitaire et les graves inondations qui ont touché la Région wallonne à l'été 2021. En novembre 2021, un groupe d'économistes commissionné par le gouvernement wallon avance ainsi que la soutenabilité de la dette régionale n'est « pas assurée » et que, à politique constante, celle-ci atteindra 48 milliards d'euros en 2030<sup>7</sup>. En septembre 2022, la banque publique Belfius exprime à son tour ses craintes quant à l'état des finances publiques wallonnes<sup>8</sup>. Ces inquiétudes dépassent parfois les frontières du pays, comme en témoigne un article du journal français *Le Monde* évoquant, en novembre 2022, une potentielle « faillite » de la Région wallonne<sup>9</sup>.

Loin de se réduire à des questions d'équilibre comptable – dont l'atteinte est présentée comme le seul horizon légitime d'une gestion prudente des affaires publiques –, les finances publiques représentent, au contraire, un champ de lutte de pouvoir par excellence. Les travaux inscrits dans le champ de l'économie politique et de la sociologie politique des finances publiques démontrent le caractère éminemment politique, et dès lors controversé, de questions telles que le niveau et la redistribution des ressources publiques, la fabrique des politiques budgétaires et de leur contrainte, ou encore les instruments déployés pour régir les finances publiques<sup>10</sup>. Ce sont précisément deux de ces instruments, déployés par la Région wallonne afin de questionner ses dépenses, qui se trouvent au cœur du présent article : d'une part, l'expérience de « budget base zéro » (BBZ), menée entre 2020 et 2022, et, d'autre part, l'institutionnalisation de la pratique des revues de dépenses (« *spending reviews* »), décidée en 2024.

Ce *Courrier hebdomadaire* examine cette problématique, ainsi que le contexte politico-administratif dans lequel elle s'inscrit, en cinq étapes successives. Le premier chapitre retrace l'évolution de la gouvernance budgétaire européenne et souligne l'influence grandissante de la Commission européenne et d'Eurostat sur la gestion des finances publiques des gouvernements nationaux et régionaux. Le deuxième chapitre analyse ensuite l'impact de cette gouvernance budgétaire renforcée sur les finances régionales wallonnes. Après avoir exposé la controverse entre Eurostat et le gouvernement wallon autour de la dette wallonne (2013-2014), il aborde tour à tour la politique budgétaire des gouvernements Maignette (2014-2017), Borsus (2017-2019) et Di Rupo III (2019-2024). Le troisième chapitre examine alors l'expérience de BBZ qui s'est tenue en 2020-2022. Il présente cet instrument et étudie sa mise en œuvre au sein de l'administration wallonne. Il traite ce sujet à travers notamment deux dimensions fondamentales : le rôle des firmes de consultance privées et les difficultés rencontrées au cours du déploiement de l'outil. Le quatrième chapitre est consacré aux évolutions récentes, à savoir l'institutionnalisation de la pratique des revues de dépenses, récemment décidée sous l'impulsion des institutions européennes. Enfin, en guise de mise en perspective de la situation wallonne, le cinquième et dernier chapitre opère un détour par la situation flamande.

---

<sup>7</sup> *L'Écho*, 6 novembre 2021.

<sup>8</sup> RTBF Info, 13 septembre 2022, [www.rtf.be](http://www.rtf.be).

<sup>9</sup> *Le Monde*, 15 novembre 2022.

<sup>10</sup> Cf., par exemple, P. BEZES, A. SINÉ (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, s.l. [Paris], Presses de Sciences Po, 2011 ; M. BLYTH, *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford / New York, Oxford University Press, 2013 ; W. STREECK, *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, Londres / New York, Verso, 2014 ; B. LEMOINE, *L'ordre de la dette. Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, Paris, La Découverte, 2016 ; D. PIRON, *Gouverner les régions par les finances publiques. Européanisation, fédéralisation et néolibéralisme en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2019 ; S. L. QUINN, *American Bonds: How Credit Markets Shaped a Nation*, Princeton, Princeton University Press, 2019.

Ce texte prolonge plusieurs recherches récentes sur les interactions entre l'Union européenne et la Région wallonne <sup>11</sup>. Il s'appuie, entre autres, sur les résultats de deux mémoires de fin d'études réalisés en 2021 et 2022, respectivement à l'Université de Liège (ULiège) et à la Katholieke Universiteit Leuven (KU Leuven) <sup>12</sup>. Dans ce cadre, 24 entretiens semi-directifs approfondis ont été réalisés en deux vagues successives avec des acteurs administratifs, des membres de cabinets ministériels et des consultants privés : entre mars et juillet 2021 (concernant le BBZ wallon), d'une part, puis entre avril et juin 2022 (relativement au BBZ wallon et au réexamen global des dépenses flamandes), d'autre part <sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> D. PIRON, *Gouverner les régions par les finances publiques, op. cit.* ; D. PIRON, « “On ne rigole pas avec Eurostat”. La disciplinarisation budgétaire saisie par l'harmonisation statistique », *Gouvernement et action publique*, volume 11, n° 2, 2022, p. 33-53 ; D. PIRON, « Governing Public Investment in Europe: The Politics of Off-Balance-Sheet Policymaking, the Rise of Eurostat and Contrasted Regional Policies in Belgium », *Competition & Change*, 2024, <https://journals.sagepub.com>.

<sup>12</sup> L. GATHY, « Quelle est l'influence des consultants externes et de l'Union européenne dans la mise en place du budget base zéro en Région wallonne ? », mémoire de fin d'études, ULiège, 2021 ; L. GATHY, « Performance Budgeting in the European Union: The Use of Spending Reviews in Flanders and Wallonia », mémoire de fin d'études, KU Leuven, 2022.

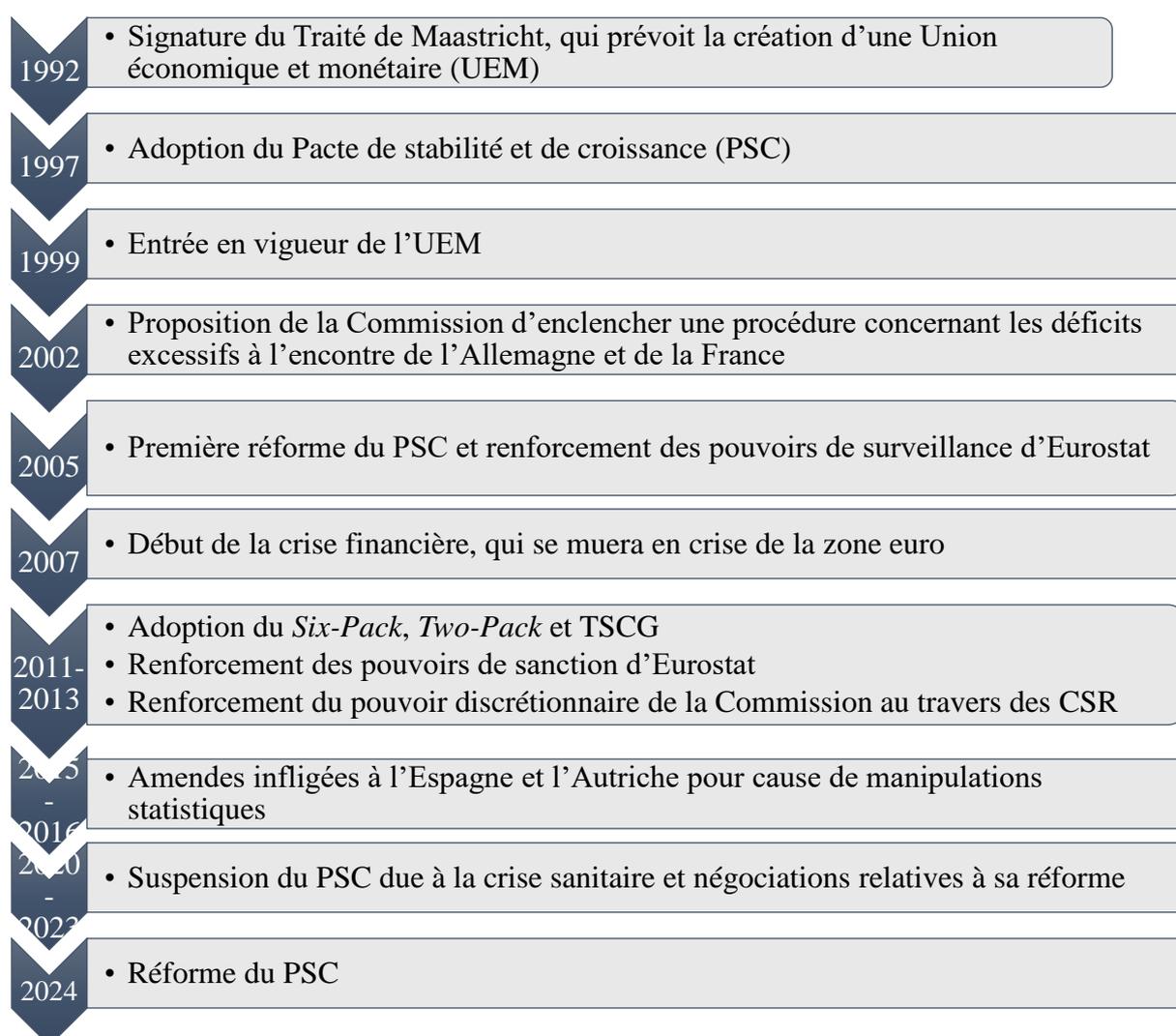
<sup>13</sup> À défaut de la mention expresse d'une autre source, les informations empiriques et points de vue présentés dans cette étude sont issus de ces entretiens, dont aucune citation n'est toutefois directement fournie afin de préserver l'anonymat des acteurs interrogés.

## Chapitre 1.

### La gouvernance budgétaire européenne : fondements et réformes

Pour comprendre la mise à l'agenda du BBZ puis des revues de dépenses en Région wallonne, il convient dans un premier temps d'exposer le fonctionnement de la gouvernance budgétaire européenne. Cela implique de revenir sur la consécration de l'Union économique et monétaire (UEM) dans le Traité de Maastricht en 1992 (1.1), ainsi que sur le renforcement subséquent des exigences budgétaires européennes. En effet, l'évolution de la crise financière déclenchée en 2007-2008 vers une crise des dettes souveraines a conduit à l'adoption d'une série de réformes, qui ont accru les prérogatives d'Eurostat et de la Commission européenne sur la gestion des finances publiques nationales (1.2). Le tableau 1 présente de manière synthétique les moments clés de la gouvernance budgétaire européenne, dont l'évolution est explorée dans le restant de ce chapitre.

**Tableau 1 : Évolution synthétique de la gouvernance budgétaire européenne**



#### 1.1. Les fondements de la gouvernance budgétaire européenne

L'UEM est une construction asymétrique qui repose sur deux piliers : un pilier monétaire et un pilier économique et budgétaire. Le pilier monétaire est une compétence centralisée, gérée de manière indépendante par la Banque centrale européenne (BCE). Quant à lui, le pilier économique et budgétaire demeure aux mains des États membres. Il est cependant encadré par l'UE, notamment via l'article 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui prohibe les « déficits publics excessifs » et charge la Commission européenne de « surveille[r] l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les États membres en vue de déceler les erreurs manifestes ». Le Protocole n° 12, annexé au TFUE <sup>14</sup>, précise, entre autres, les deux valeurs de référence par l'intermédiaire desquelles s'applique cette discipline budgétaire <sup>15</sup> : la dette publique brute consolidée ne peut excéder – ou doit tendre vers – 60,0 % du produit intérieur brut (PIB) et, pour sa part, le déficit public <sup>16</sup> ne peut excéder 3,0 % du PIB.

En vue de contrer les retombées potentiellement négatives de cette asymétrie, le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) a été adopté en 1997, à la demande de l'Allemagne <sup>17</sup>. Ce système de surveillance multilatérale, qui met en œuvre l'article 126 du TFUE, vise à coordonner les politiques budgétaires des États membres de l'UEM en vue de s'assurer que les finances publiques de ceux-ci demeurent « saines » et, de la sorte, éviter que les éventuelles difficultés financières d'un État ne puissent s'étendre aux autres.

Le PSC contient deux volets, l'un préventif et l'autre correctif. L'objectif du volet préventif, consacré par le règlement n° 1466/97 (tel que modifié depuis lors : cf. *infra*, 1.2.1), est de s'assurer que les États membres respectent les critères budgétaires contenus dans le TFUE <sup>18</sup>. Pour ce faire, il est attendu que les États membres de la zone euro présentent un programme de stabilité annuel. Les États de l'UE qui ne sont pas membres de la zone euro sont eux tenus de présenter un programme de convergence. Ces documents établissent un objectif budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire à moyen terme, ainsi qu'une description des mesures économiques et budgétaires destinées à l'atteindre.

Le volet correctif, consacré par le règlement n° 1467/97, opérationnalise une procédure concernant les « déficits excessifs » assortie d'un système de sanctions, notamment financières <sup>19</sup>. Cette procédure est activée lorsque la Commission européenne considère qu'un État membre ne respecte pas les critères de Maastricht. Elle en informe alors le Conseil de l'Union européenne, réuni en formation Ecofin (regroupant les ministres des Affaires économiques et financières de chaque État membre), qui statue sur la présence ou non d'un tel déficit « excessif ». Le simple fait de ne pas respecter les critères budgétaires n'entraîne donc

---

<sup>14</sup> Protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs (*Journal officiel de l'Union européenne*, C 202, 7 juin 2016).

<sup>15</sup> S. GILL, « European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe », *New Political Economy*, volume 3, n° 1, 1998, p. 5-26.

<sup>16</sup> L'article 12 du Protocole n° 12 définit le déficit public comme étant le besoin net de financement, tel que défini dans le Système européen des comptes nationaux (SEC).

<sup>17</sup> K. DYSON, K. FEATHERSTONE, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

<sup>18</sup> Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (*Journal officiel de l'Union européenne*, L 209, 2 août 1997).

<sup>19</sup> Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (*Journal officiel de l'Union européenne*, L 209, 2 août 1997).

pas *ipso facto* le lancement d'une procédure de déficit excessif<sup>20</sup>. En d'autres termes, « le "déficit excessif" n'est (...) pas un constat économique automatique mais bien une qualification juridique découlant d'appréciations politiques négociées entre les membres du Conseil Ecofin »<sup>21</sup>.

Si le Conseil Ecofin juge un déficit public « excessif », il peut alors prendre des mesures, d'intensité croissante, dont l'objectif est de faire pression sur l'État concerné afin qu'il rétablisse sa trajectoire budgétaire. Premièrement, le Conseil adresse à cet État des recommandations afin de corriger sa situation dans un délai donné. Deuxièmement, si aucune action n'est prise à l'issue de ce délai, le Conseil peut rendre ses recommandations publiques. Troisièmement, si l'État visé ne donne pas suite à ces recommandations, le Conseil peut le mettre en demeure de prendre les mesures jugées nécessaires pour réduire le déficit dans un délai déterminé. Tant que l'État en question ne se conforme pas à la mise en demeure, le Conseil peut exiger qu'il publie des informations supplémentaires en cas d'émission d'obligations et de titres de dette. Le Conseil peut également demander à la Banque européenne d'investissement (BEI) de revoir sa politique de prêt envers cet État, exiger un dépôt ne portant pas intérêt jusqu'à ce que le déficit excessif ait été corrigé ou encore imposer une amende à l'État concerné<sup>22</sup>. En pratique, toutefois, aucune amende n'a à ce jour été infligée dans le cadre d'une procédure pour déficit excessif<sup>23</sup>.

En 2002, l'Allemagne et la France présentent un déficit budgétaire supérieur à la barre des 3,0 % du PIB, ce qui pousse la Commission européenne à proposer d'enclencher une procédure de déficit excessif à leur encontre. Le Conseil décide cependant, dans ses décisions du 21 janvier 2003<sup>24</sup> et du 3 juin 2003<sup>25</sup>, de ne pas suivre la proposition de la Commission et de suspendre la procédure, considérant satisfaisantes les mesures adoptées par ces deux États pour réduire leur déficit. Cette décision, ultérieurement condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)<sup>26</sup>, conduit en 2005 à une première réforme du PSC<sup>27</sup>, considéré trop strict et tenant insuffisamment compte des circonstances économiques. Dans un souci de flexibilité budgétaire accrue, la réforme du volet préventif permet aux États membres de proposer leur propre objectif budgétaire à moyen terme, évalué par le Conseil. Elle les autorise également à dévier de leur trajectoire budgétaire en cas d'introduction de réformes structurelles. C'est

---

<sup>20</sup> Pour une illustration à travers le cas des négociations entre la Commission et l'Espagne, le Portugal et l'Italie, cf. F. MERAND, *Un sociologue à la Commission européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2021, spécialement p. 141-197.

<sup>21</sup> G. GREGOIRE, « Le marché, instance disciplinaire des États dans le cadre de l'Union économique et monétaire : des théories économiques aux cadres juridiques », *Politeia. Revue semestrielle de droit constitutionnel comparé*, n° 35, 2019, p. 72.

<sup>22</sup> Article 126 du TFUE.

<sup>23</sup> Les seules amendes infligées à ce jour dans le cadre de la gouvernance budgétaire européenne concernent un défaut de respect des obligations statistiques (cf. D. PIRON, « "On ne rigole pas avec Eurostat" », *op. cit.*).

<sup>24</sup> Décision 2003/89/EC du 21 janvier 2003 relative à l'existence d'un déficit excessif en Allemagne (*Journal officiel de l'Union européenne*, L 34, 11 février 2003).

<sup>25</sup> Décision 2003/487/EC du 3 juin 2003 relative à l'existence d'un déficit excessif en France (*Journal officiel de l'Union européenne*, L 165, 3 juillet 2003).

<sup>26</sup> Cour de justice de l'Union européenne, Assemblée plénière, *Commission des Communautés européennes contre Conseil de l'Union européenne. Affaire C-27/04*, Arrêt du 13 juillet 2004.

<sup>27</sup> Règlement (CE) n° 2103/2005 du Conseil du 12 décembre 2005 modifiant le règlement (CE) n° 3605/93 en ce qui concerne la qualité des données statistiques dans le contexte de la procédure concernant les déficits excessifs (*Journal officiel de l'Union européenne*, L 337, 22 décembre 2005).

également lors de cette réforme qu'est introduite la notion de solde structurel<sup>28</sup>. Ce gain de flexibilité se marque aussi dans la réforme du volet correctif, qui prolonge certains délais procéduraux. Par exemple, le Conseil bénéficie désormais de quatre mois (et non plus trois) pour soumettre ses recommandations et l'État concerné dispose de six mois (et non plus quatre) pour les prendre en compte. Dans le cas de la correction des déficits excessifs, ce gain de flexibilité est supposé amener à une meilleure prise en compte des facteurs expliquant le déficit excessif de l'État membre, qui doivent permettre d'allonger le délai procédural d'une année<sup>29</sup>.

## **1.2. La « nouvelle » gouvernance budgétaire européenne**

Cette section se déploie en trois sous-sections. La première (1.2.1) aborde le renforcement de la discipline budgétaire européenne par l'introduction du *Six-Pack*, du *Two-Pack* et du Traité pour la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG, également parfois appelé « pacte budgétaire »), ainsi que la création du Semestre européen, devenu une composante centrale de la gouvernance budgétaire européenne. La deuxième sous-section (1.2.2) porte sur l'influence croissante d'Eurostat et du Système européen des comptes nationaux (SEC) dans la confection des statistiques des finances publiques. Enfin, la troisième sous-section (1.2.3) démontre le rôle prépondérant de la Commission européenne dans la mise en œuvre du Semestre européen.

### ***1.2.1. Le « Six-Pack » et l'introduction du Semestre européen***

La gouvernance budgétaire européenne a connu d'importantes évolutions en réponse à la mutation de la crise financière en crise de la zone euro<sup>30</sup>, sous la forme de l'adoption du *Six-Pack* et du *Two-Pack*, deux paquets législatifs respectivement introduits en 2011 et 2013, ainsi que du TSCG, signé le 2 mars 2012. Ces réformes ont été la source d'importants conflits quant à l'aide à fournir aux membres de la zone euro, à la limitation de la souveraineté budgétaire des États et au degré d'institutionnalisation des mesures<sup>31</sup>. Étant donné l'impact asymétrique de la crise sur les États membres, ceux-ci ont eu tendance à supporter les réformes qui convenaient le mieux à leurs propres intérêts<sup>32</sup>. Schématiquement, les États dits « du Nord », moins touchés par la crise et menés par l'Allemagne, ont privilégié des mesures de discipline budgétaire, tandis que les États dits « du Sud », plus touchés par la crise et menés par la France, ont plaidé en faveur de transferts budgétaires entre États.

Le *Six-Pack* est un ensemble composé de six actes législatifs (cinq règlements et une directive) dont l'objectif est de renforcer la surveillance budgétaire des États membres à trois égards<sup>33</sup>. Premièrement, trois règlements réforment le PSC. Ainsi, le règlement n° 1175/2011 introduit

---

<sup>28</sup> Le solde structurel peut être défini comme la différence entre les recettes et les dépenses publiques, abstraction faite des mesures non récurrentes et des effets liés au cycle économique.

<sup>29</sup> M. HEIPERTZ, A. VERDUN, *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge / New York, Cambridge University Press, 2010.

<sup>30</sup> Pour une analyse, cf. J. A. TOOZE, *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*, Londres / New York, Penguin, 2018.

<sup>31</sup> D. FINKE, S. BAILER, « Crisis Bargaining in the European Union: Formal Rules or Market Pressure? », *European Union Politics*, volume 20, n° 1, 2019, p. 109-133.

<sup>32</sup> T. LEHNER, F. WASSERFALLEN, « Political Conflict in the Reform of the Eurozone », *European Union Politics*, volume 20, n° 1, 2019, p. 45-64.

<sup>33</sup> C. DEGRYSE, « La nouvelle gouvernance économique européenne », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2148-2149, 2012.

le Semestre européen, censé améliorer la coordination des politiques macro-économiques et budgétaires (cf. *infra*, 1.2.3)<sup>34</sup>. Ensuite, le règlement n° 1177/2011 vise à « améliorer » le volet correctif en modifiant la procédure concernant les déficits excessifs, notamment afin de prévenir l'apparition de ceux-ci et d'accélérer la correction<sup>35</sup>. Ainsi, les États dont la dette excède le seuil de 60,0 % fixé dans le Traité de Maastricht sont tenus de réduire cet écart à raison d'un vingtième par an. Par ailleurs, le Conseil Ecofin peut, sur la base des évaluations du Comité économique et financier (CEF) et de la Commission européenne, demander à un État de modifier son programme budgétaire à moyen terme et lui adresser des recommandations en cas d'écart significatif à moyen terme<sup>36</sup>. Enfin, les sanctions sont renforcées par le règlement n° 1173/2011, qui introduit des sanctions graduées afin d'améliorer le respect des volets préventif et correctif, ainsi que des sanctions en cas de manipulation des statistiques par un État membre<sup>37</sup>. Deuxièmement, la directive 2011/85/UE définit les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, qui incluent par exemple des objectifs budgétaires pluriannuels<sup>38</sup>. Troisièmement, le règlement n° 1176/2011 instaure des procédures de détection, de prévention et de correction des déséquilibres macro-économiques<sup>39</sup>, tandis que le règlement n° 1174/2011 établit un mécanisme de sanction en cas d'apparition de tels déséquilibres<sup>40</sup>. Par ailleurs, les sanctions adoptées en cas de procédure pour déficit excessif et de déséquilibres macro-économiques reposent désormais sur le principe de la « majorité qualifiée inversée ». Cela implique qu'une proposition de la Commission européenne est désormais réputée adoptée par le Conseil, à moins que celui-ci ne s'y oppose par un vote à la majorité qualifiée<sup>41</sup>.

Le *Two-Pack*, qui se compose de deux règlements renforçant le contrôle des politiques budgétaires nationales, se veut un complément au *Six-Pack*. Le règlement n° 472/2013 suppose que l'intensité de la surveillance économique et budgétaire d'un État doit être « proportionnée et proportionnelle » aux problèmes qu'il rencontre<sup>42</sup>. Ainsi, un État considéré en difficulté financière par la Commission européenne peut être soumis à une surveillance renforcée, qui

---

<sup>34</sup> Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques (*Journal officiel de l'Union européenne*, L 306, 23 novembre 2011).

<sup>35</sup> Règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (*Journal officiel de l'Union européenne*, L 306, 23 novembre 2011).

<sup>36</sup> G. GREGOIRE, « Le marché, instance disciplinaire des États dans le cadre de l'Union économique et monétaire », *op. cit.*

<sup>37</sup> Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro (*Journal officiel de l'Union européenne*, L 306, 23 novembre 2011).

<sup>38</sup> Directive (UE) 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (*Journal officiel de l'Union européenne*, L 306, 23 novembre 2011).

<sup>39</sup> Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (*Journal officiel de l'Union européenne*, L 306, 23 novembre 2011).

<sup>40</sup> Règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro (*Journal officiel de l'Union européenne*, L 306, 23 novembre 2011).

<sup>41</sup> C. DEGRYSE, « La nouvelle gouvernance économique européenne », *op. cit.*

<sup>42</sup> Règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière (*Journal officiel de l'Union européenne*, L 140, 27 mai 2013).

implique l'adoption d'une série de mesures pour remédier à sa situation, ainsi que l'envoi d'une série de rapports pour évaluer l'évolution de ses finances publiques. Le règlement n° 473/2013 contient deux mesures <sup>43</sup>. D'une part, il complète la procédure de prévention et de correction des déséquilibres macro-économiques excessifs, en requérant par exemple que chaque État membre instaure un organisme indépendant chargé du suivi des règles budgétaires. D'autre part, il complète le Semestre européen, en établissant un calendrier budgétaire commun. Celui-ci implique que le projet de budget de l'année suivante doit être envoyé à la Commission européenne pour le 15 octobre de l'année en cours. Ce projet doit comprendre le solde budgétaire visé, ainsi que les objectifs liés aux recettes et aux dépenses des administrations publiques <sup>44</sup>.

Enfin, le TSCG a pour objectif d'améliorer la discipline budgétaire des États membres et de renforcer la coordination de leurs politiques économiques au travers d'un ensemble de mesures devant être transposées par les États membres « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon » <sup>45</sup>. Ainsi, la situation budgétaire des administrations publiques doit notamment être en équilibre ou en excédent. L'UE considère que cet objectif est atteint « pour autant que le solde structurel annuel des administrations publiques corresponde à l'objectif à moyen terme spécifique à chaque pays, tel que défini dans le PSC révisé, avec une limite inférieure de déficit structurel de 0,5 % du [PIB] » <sup>46</sup>. Cette mesure est accompagnée d'un mécanisme de correction automatique si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou par rapport à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme comporte l'obligation <sup>47</sup>, pour l'État concerné, de corriger ces écarts sur une période déterminée <sup>48</sup>.

Le 21 décembre 2023, le Conseil Ecofin marque son accord sur une nouvelle réforme des règles budgétaires <sup>49</sup>. Cet accord ouvre un mandat de négociation avec le Parlement européen sur la réforme du volet préventif et un mandat de consultation de cette assemblée sur la réforme du volet correctif. Ces réformes se basent sur les communications de la Commission européenne du 9 novembre 2022 <sup>50</sup> et du 26 avril 2023 <sup>51</sup> sur les orientations pour une réforme du cadre de

---

<sup>43</sup> Règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (*Journal officiel de l'Union européenne*, L 140, 27 mai 2013).

<sup>44</sup> L'accent mis sur le critère des dépenses, au travers de l'article 6 du règlement (UE) n° 473/2013, est amené à être renforcé dans le cadre de la réforme du PSC.

<sup>45</sup> Article 3, § 2, du TSCG.

<sup>46</sup> Article 3, § 1<sup>er</sup>, b), du TSCG.

<sup>47</sup> Article 3, § 1<sup>er</sup>, e), du TSCG.

<sup>48</sup> En Belgique, cette disposition a fait l'objet d'un accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'Autorité fédérale, les Communautés, les Régions, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française (*Moniteur belge*, 18 décembre 2013).

<sup>49</sup> Conseil de l'Union européenne, « Réexamen de la gouvernance économique : le Conseil marque son accord sur une réforme des règles budgétaires », Communiqué de presse 1076/23, 21 décembre 2023.

<sup>50</sup> Commission européenne, « Communication sur les orientations pour une réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE », Communication au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, COM(2022) 528 final, 9 novembre 2022, <https://eur-lex.europa.eu>.

<sup>51</sup> Commission européenne, « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil », COM(2023) 240 final, 26 avril 2023, <https://eur-lex.europa.eu>.

la gouvernance économique européenne. La Commission estime que ce dernier s'est complexifié avec le temps et qu'il ne permet qu'insuffisamment de prendre en compte les différentes positions budgétaires des États membres. Tout en maintenant les indicateurs de référence en termes de déficit budgétaire (3,0 % du PIB) et d'endettement public (60,0 % du PIB), l'exécutif communautaire souhaite donc « simplifier » ce cadre en intégrant les objectifs en matière de politique budgétaire, de réformes structurelles et d'investissement public dans un plan unique à moyen terme. Chaque État proposerait ainsi son propre plan à moyen terme, définissant sa trajectoire budgétaire, ainsi que ses engagements en matière d'investissement et de réformes pour une réduction soutenue et progressive de la dette. Des rapports annuels décriraient ensuite la situation budgétaire, mais aussi l'état de mise en œuvre des réformes et des investissements détaillés dans le plan à moyen terme. En contrepartie de cette flexibilité accrue, la Commission européenne serait plus stricte dans son contrôle *ex post* du respect de la trajectoire budgétaire. Une procédure pour déficit excessif serait ainsi enclenchée dès qu'un État dont la dette excède 60,0 % du PIB s'écarterait de la trajectoire pluriannuelle contenue dans son plan budgétaire.

La réforme du PSC est adoptée par le Parlement européen le 23 avril 2024.

### ***1.2.2. Le Système européen des comptes nationaux (SEC) et Eurostat***

Afin de mesurer l'état des finances publiques des États membres, l'UE s'appuie sur le SEC. Ce standard européen de comptabilité nationale fournit un système harmonisé de collecte et de comparaison des statistiques budgétaires nationales. Le SEC, qui a été mis en place en 1970 et a été actualisé à plusieurs reprises depuis lors, est un instrument clé de la gouvernance budgétaire européenne puisqu'il permet de confectionner, de surveiller et de comparer les finances publiques de chaque État membre. Son rôle est notamment mentionné dans le Protocole n° 12, annexé au TFUE, qui ancre les deux indicateurs budgétaires de référence et décrit les aspects statistiques de la procédure pour déficit excessif. Ainsi, l'article 2 de ce protocole définit les concepts de « public », de « dette » et de « déficit ». Il précise notamment que c'est la dette publique brute consolidée<sup>52</sup> – c'est-à-dire un agrégat qui reflète uniquement le passif de l'État – qui est retenue au titre de référence<sup>53</sup>. Cela signifie concrètement que les actifs financiers détenus par les pouvoirs publics ne sont pas valorisés dans le cadre de la procédure européenne de surveillance des finances publiques. De la sorte, ce biais emporte un risque de sous-entretien du patrimoine public, en raison de son invisibilité aux yeux des critères budgétaires européens. Il encourage en outre la vente pure et simple de ce dernier dans l'optique de générer des recettes ponctuelles, qui seront pour leur part bel et bien prises en compte dans le calcul du déficit public et pourraient éventuellement être affectées à la réduction de la dette publique<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> La dette publique brute représente l'ensemble des obligations financières externes cumulées d'un État (cf. F. LEQUILLER, *Déficit et dette en temps de crise*, Paris, Economica, 2018).

<sup>53</sup> B. LEMOINE, *L'ordre de la dette*, *op. cit.*

<sup>54</sup> Ce phénomène de sous-investissement public et de sous-entretien du patrimoine public a été largement commenté dans le cas belge. Dans la seconde moitié de la décennie 2010, des économistes de la BNB et de l'Université de Namur (UNamur) ont mis en exergue le sous-investissement structurel en Belgique, mettant en évidence la baisse de moitié de l'investissement public rapporté au PIB depuis les années 1980, ainsi que la dégradation, peu visible mais bien réelle, du patrimoine public découlant de cette baisse. Cf. W. MELYN, R. SCHOONMAKERS, P. STINGLHAMBER, L. VAN MEENSEL, « Faut-il stimuler les investissements publics ? », *Revue*

Afin de définir les opérations budgétaires qui doivent ou non être comprises dans la dette et le déficit publics, la gouvernance budgétaire européenne s'appuie sur un agrégat comptable spécifique : le secteur des administrations publiques (S13). Les systèmes de comptabilité nationale – dont le SEC constitue la déclinaison européenne – répartissent traditionnellement les agents économiques domestiques en cinq secteurs institutionnels mutuellement exclusifs : les sociétés non financières (S11), les sociétés financières (S12), les administrations publiques (S13), les ménages (S14) et les institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) (S15). Le secteur des administrations publiques se décompose lui-même en quatre sous-secteurs : les administrations de l'État central (S1311), les administrations d'entités fédérées (S1312), les administrations locales (S1313) et les administrations de sécurité sociale (S1314) <sup>55</sup>.

Cette classification est d'une importance cruciale dans le gouvernement européen des finances publiques nationales. En effet, l'inclusion ou non d'un organisme donné (par exemple, la Société wallonne du logement – SWL) ou d'une opération budgétaire donnée (par exemple, une dépense d'investissement pour la rénovation de logements en Région wallonne) dans le secteur des administrations publiques influence directement le niveau du déficit et de la dette publique de l'autorité publique concernée (dans nos exemples, la Région wallonne). La classification ou non d'un organisme au sein de ce secteur est un enjeu majeur de la gouvernance budgétaire européenne ; dès lors, elle fait l'objet de nombreuses controverses entre les gouvernements et les instituts statistiques européen (Eurostat) comme nationaux (en Belgique, l'Institut des comptes nationaux - ICN).

Le tableau 2 présente les critères retenus dans le SEC pour définir le secteur des administrations publiques. Cet agrégat repose sur une double distinction entre secteurs public et privé, d'une part, et entre producteurs marchands et non marchands, d'autre part.

**Tableau 2 : Le secteur des administrations publiques dans le SEC**

<b>Critères</b>	<b>Sous contrôle des administrations publiques (secteur public)</b>	<b>Sous contrôle privé (secteur privé)</b>
<b>Production non marchande</b>	Administrations publiques	Institutions sans but lucratif au service des ménages
<b>Production marchande</b>	Sociétés publiques	Sociétés privées

Source : Eurostat, *Système européen des comptes : SEC 2010*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2013, p. 9.

*économique*, BNB, septembre 2016, p. 111-127, [www.nbb.be](http://www.nbb.be) ; E. LECUIVRE, H. BOGAERT, « Les investissements publics belges dans le cadre budgétaire et comptable européen », *Cahiers de recherche* (série « Politique économique »), UNamur, Centre de recherches en économie régionale et politique économique (CERPE), n° 90, 2017, [www.unamur.be/cerpe](http://www.unamur.be/cerpe).

<sup>55</sup> Dans le cas de la Belgique, le secteur S1311 fait référence à l'Autorité fédérale, le secteur S1312 aux Communautés et aux Régions, et le secteur S1313 aux provinces et aux communes. Pour approfondir ces questions, cf. D. PIRON, « Foucault, la comptabilité nationale et l'État. Quand l'intégration budgétaire européenne (re)définit les administrations publiques », in J. VAN MEERBECK, A. BAILLEUX, D. BERNARD (dir.), *Distinction (droit) public / (droit) privé. Brouillages, innovations et influences croisées*, Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 2022, p. 265-283.

Pour qu'une unité institutionnelle appartienne au secteur des administrations publiques, trois critères doivent être remplis de manière cumulative : l'autonomie, le contrôle (public ou privé) et la production (marchande ou non marchande).

Le premier critère, à savoir l'autonomie de décision, permet de définir si l'organisme concerné est ou non une unité institutionnelle<sup>56</sup>. Afin d'être considéré comme tel, celui-ci doit pouvoir posséder des biens et des actifs en toute autonomie, avoir la capacité d'exercer des activités économiques et de prendre ses propres décisions en la matière, avoir la capacité de souscrire à des engagements, dettes et contrats en son propre nom et, enfin, pouvoir établir une comptabilité complète<sup>57</sup>. Dans le cas contraire, l'organisme concerné est rattaché à l'unité institutionnelle qui en exerce effectivement le contrôle.

Le deuxième critère a trait au contrôle (ou non) de l'organisme par une administration publique et s'apprécie au regard de huit indicateurs évoqués dans le SEC<sup>58</sup>. Parmi ceux-ci, figure la détention par une administration publique de la majorité des droits de vote ou d'une action préférentielle, le contrôle du conseil d'administration, la nomination et la destitution du personnel clé, ou encore le contrôle des principaux comités de l'entité. Le contrôle public de la société peut être établi au moyen d'un seul de ces critères ou par la combinaison de plusieurs d'entre eux.

Enfin, le troisième et dernier critère porte sur le caractère marchand ou non marchand de l'organisme. Depuis l'entrée en vigueur du SEC 2010 (en septembre 2014), ce caractère est évalué à l'aune de deux critères : l'un quantitatif, l'autre qualitatif. Le critère quantitatif repose sur la vente de la production à un prix économiquement significatif, à savoir un prix qui couvre au moins 50,0 % des coûts de production. Le critère qualitatif concerne l'acheteur de cette production. En d'autres termes, le producteur est-il ou non le seul à fournir des biens et services à l'administration et est-il incité à ajuster son offre pour s'assurer d'être rentable ? Dans l'affirmative, il s'agit d'un producteur marchand. Dans la négative, ce producteur est non marchand.

À titre d'exemple, prenons le cas de Proximus. La première question à se poser est de savoir si cet organisme est ou non une unité institutionnelle. La réponse est que tel est bien le cas, puisqu'il s'agit d'une société anonyme de droit public, qui possède sa propre comptabilité et une autonomie de décision. Le deuxième critère, à savoir le contrôle par une administration publique, est également rempli dans le cas de Proximus, dont l'État belge est l'actionnaire majoritaire. Enfin, la production de Proximus couvre plus de 50,0 % de ses coûts et, sous l'effet des politiques européennes de libéralisation du service public, l'unité est en concurrence avec d'autres acteurs de la télécommunication. Il s'agit donc d'un producteur marchand. Il en découle que Proximus est une société publique marchande, classée dans le secteur des sociétés non financières (S11) – c'est-à-dire en dehors du secteur des administrations publiques. Cette classification institutionnelle implique que la situation financière de Proximus n'influence pas le taux de déficit et d'endettement de la Belgique au regard des règles budgétaires européennes. Étant donné l'importance de cette classification dans le rapportage budgétaire européen, les États membres de l'UEM tentent couramment de soustraire certains organismes et opérations

---

<sup>56</sup> Une unité institutionnelle est « une entité économique caractérisée par une autonomie de décision dans l'exercice de sa fonction principale » (Eurostat, *Système européen des comptes : SEC 2010*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2013, p. 9).

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 36.

financières du secteur des administrations publiques<sup>59</sup>. Quant à elle, la Commission européenne veille à l'application stricte des règles du SEC par l'intermédiaire de l'Office statistique de l'Union européenne (Eurostat), qui dispose de la faculté de réviser la classification institutionnelle d'un organisme donné ou d'une dépense donnée.

Eurostat est le gardien statistique de la gouvernance budgétaire européenne. L'organe, qui existe depuis 1953, a pour rôle de contrôler l'application du SEC. Il a vu son importance s'accroître significativement au cours des années 1990, en raison notamment de son rôle crucial de vérification des indicateurs budgétaires fournis par les États membres dans la procédure de convergence vers la monnaie unique. Les deux temps de l'épisode de la « crise » grecque résument l'accroissement des prérogatives d'Eurostat au cours de la décennie 2000<sup>60</sup>.

Dès 2004, Eurostat accuse les autorités grecques d'avoir falsifié leurs données budgétaires afin de faciliter l'entrée de la Grèce dans la zone euro. Ce premier épisode permet à Eurostat d'obtenir un premier renforcement de ses compétences avec l'adoption du règlement n° 2103/2005, qui introduit dans le PSC une section sur la « qualité des données ». Ce règlement stipule qu'Eurostat « évalue régulièrement la qualité des données effectives notifiées par les États membres et des comptes des secteurs des administrations publiques élaborés selon le SEC 95 (...) sur la base desquels ces données sont établies »<sup>61</sup>. Pour ce faire, un dialogue récurrent est établi entre les États membres et Eurostat à l'occasion de visites de dialogue biennales, qui permettent notamment à l'office européen de se familiariser avec les procédures statistiques nationales.

À la suite de ce gain de compétences, Eurostat poursuit son analyse des données budgétaires grecques, ce qui débouche, à l'automne 2009, sur une nouvelle révision des statistiques de finances publiques : le déficit budgétaire de la Grèce bondit de 3,7 % à 12,5 %, ce qui marque le point de départ de la crise de la Grèce – et, par extension, de la zone euro. Afin d'éviter la reproduction de tels problèmes, Eurostat parvient à convaincre les États membres de lui accorder de nouveaux pouvoirs, lui conférant de la sorte un rôle de « quasi-auditeur » des finances publiques nationales<sup>62</sup>. À titre d'exemple, en vertu du règlement n° 679/2010<sup>63</sup>, Eurostat peut désormais accéder aux comptes de toutes les entités publiques, ainsi qu'à toutes les informations comptables et budgétaires utilisées pour les établir dans le cadre des visites méthodologiques exceptionnelles qu'il réalise au sein des États membres. Depuis 2011, Eurostat dispose d'instruments de sanction financière et de menace qui lui permettent d'occuper une position de « domination comptable » dans ses rapports avec les États membres, en particulier les États fédéraux et ceux sous assistance financière. Ce gain de pouvoir s'est concrétisé par deux amendes adressées à l'Espagne (en 2015) et à l'Autriche (en 2016) en raison de manipulations statistiques dans la Communauté autonome de Valence et dans le Land de Salzbourg<sup>64</sup>.

---

<sup>59</sup> B. LEMOINE, « Résister aux mesures européennes. Les États à l'épreuve de la surveillance statistique des finances publiques », *Quaderni*, n° 80, 2013, p. 61-81.

<sup>60</sup> D. PIRON, « "On ne rigole pas avec Eurostat" », *op. cit.*

<sup>61</sup> Article 8bis du règlement (CE) n° 2103/2005 du Conseil du 12 décembre 2005 précité.

<sup>62</sup> F. LEQUILLER, *Déficit et dette en temps de crise*, *op. cit.*

<sup>63</sup> Règlement (UE) n° 679/2010 du Conseil du 26 juillet 2010 portant modification du règlement (CE) n° 479/2009 en ce qui concerne la qualité des données statistiques dans le contexte de la procédure concernant les déficits excessifs (*Journal officiel de l'Union européenne*, L 198, 30 juillet 2010).

<sup>64</sup> D. PIRON, « "On ne rigole pas avec Eurostat" », *op. cit.*

### 1.2.3. *L'influence de la Commission européenne : le Semestre européen et les recommandations par pays*

Comme indiqué ci-dessus, le Semestre européen regroupe au sein d'un cycle intégré plusieurs instruments de la gouvernance budgétaire européenne, aux bases légales différentes<sup>65</sup>. Le Semestre européen débute en novembre par une phase préparatoire : la Commission européenne publie son examen annuel de la croissance, qui contient les actions socio-économiques qu'elle estime prioritaires pour l'année à suivre, ainsi que son rapport sur le mécanisme d'alerte, dont l'objectif est de faire le point sur la situation macro-économique des États membres dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs (PDE). Une fois cette phase préparatoire terminée, le Semestre européen se divise en trois phases, qui voient intervenir les diverses institutions de l'UE<sup>66</sup>. Durant la première phase, qui commence en janvier, le Conseil européen formule des orientations politiques sur la base de l'examen annuel de la croissance et des conclusions du Conseil de l'Union européenne, tandis que la Commission européenne publie des rapports sur la situation économique et sociale de chaque État membre. Lors de la deuxième phase, les États membres doivent soumettre, au plus tard à la fin du mois d'avril, leur programme de stabilité (ou de convergence), qui détaille leur stratégie budgétaire à moyen terme, ainsi qu'un programme national de réforme détaillant les réformes structurelles prévues. Entre mai et juillet, la Commission européenne établit des recommandations par pays (*country-specific recommendations* – CSR) après évaluation des programmes nationaux de réforme. Ces CSR, qui portent un agenda politique, sont ensuite examinées et arrêtées par le Conseil, approuvées par le Conseil européen et, enfin, définitivement adoptées par le Conseil. L'adoption des CSR marque la fin du Semestre européen et le début de la troisième phase, celle du Semestre national, qui s'étend de juillet jusqu'à la fin de l'année. C'est durant cette période que les États membres procèdent à la confection de leur budget, en tenant compte des CSR.

Bien que le Semestre européen n'ait donné lieu à aucun transfert formel de compétence vers les institutions européennes, il leur permet toutefois d'exercer un rôle accru dans l'analyse et l'orientation des politiques économiques, budgétaires et sociales des États membres de la zone euro. En effet, tous les éléments de la gouvernance budgétaire européenne ne sont pas directement réglés par les textes légaux – à l'instar du respect des objectifs à moyen terme des États membres<sup>67</sup>. Le fonctionnement au jour le jour du Semestre européen étant laissé à la discrétion de la Commission européenne, celle-ci a dès lors vu ses prérogatives s'accroître.

Cette situation entraîne deux conséquences majeures. D'une part, elle implique que la Commission européenne possède un pouvoir discrétionnaire qu'elle peut faire valoir dans ses interactions avec les États membres ; la communication de la Commission apparaît ainsi davantage contraignante envers les pays qui présentent un niveau élevé d'endettement et de déficit<sup>68</sup>. D'autre part, elle induit que la Commission européenne peut influencer la mise en œuvre de la surveillance macro-économique au niveau européen ; la Commission est ainsi

---

<sup>65</sup> A. VERDUN, J. ZEITLIN, « Introduction: The European Semester as a New Architecture of EU Socioeconomic Governance in Theory and Practice », *Journal of European Public Policy*, volume 25, n° 2, 2018, p. 137-148.

<sup>66</sup> « Comment le Semestre européen fonctionne-t-il ? », [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

<sup>67</sup> P. VANHEUVERZWIJN, « How the Commission Fills in the Blanks of the European Semester: Incomplete Contracts and Supranational Discretion in the EU's Post-Crisis Economic Governance », *Politique européenne*, n° 55, 2017, p. 8-35.

<sup>68</sup> T. MASSART, « Le Semestre européen, un outil d'intégration ou de fragmentation ? Approche institutionnaliste du "tournant" représenté par le Semestre européen au sein de la gouvernance économique européenne », *Politique européenne*, n° 75, 2022, p. 68-82.

parvenue à lier le contrôle du respect des règles budgétaires à l'adoption de réformes structurelles, ce qui se matérialise notamment par l'intermédiaire des CSR adressées aux États membres. Selon le discours de la Commission, les CSR ont pour objectif d'offrir aux États des pistes à poursuivre afin d'accroître leur croissance et leur taux d'investissement public, tout en gardant des finances publiques jugées saines. Bien qu'elles soient présentées comme de simples « recommandations », leur non-prise en compte est néanmoins susceptible de déboucher sur des sanctions, dont des amendes ou la suspension de plusieurs fonds européens. À l'heure actuelle, et de manière analogue avec la situation observée dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs, ces sanctions demeurent toutefois exclusivement théoriques <sup>69</sup>.

De manière générale, les CSR ont tendance à encourager une remise en question des dépenses publiques, en particulier des dépenses courantes <sup>70</sup>. Tel est notamment le cas pour la Belgique. En l'occurrence, dans le cadre du Semestre européen, la Commission européenne met l'accent sur le niveau élevé des dépenses publiques belges et sur le faible niveau d'investissement public du pays. Elle recommande en conséquence à la Belgique de mettre en œuvre des « revues de dépenses » (« *spending reviews* ») afin d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques.

Ainsi, les CSR adressées en 2018 soulignaient ce qui suit : « La maîtrise des dépenses pourrait jouer un rôle plus important dans l'assainissement budgétaire. Les dépenses publiques totales exprimées en pourcentage du PIB sont supérieures à la moyenne de la zone euro. L'investissement public est faible par rapport aux normes européennes, surtout au regard des dépenses publiques totales, alors qu'il pourrait stimuler la croissance à long terme. Non seulement le stock de capital public est faible, mais la qualité des infrastructures publiques s'est également détériorée. Les revues de dépenses peuvent contribuer à une répartition plus intelligente des dépenses et à un assainissement budgétaire propice à la croissance. Au niveau régional, seule la Flandre prévoit d'introduire dans sa procédure budgétaire une approche fondée sur une revue de dépenses » <sup>71</sup>.

En 2019, la Commission réitère ses recommandations relatives à la Belgique en expliquant : « La composition et l'efficacité des dépenses publiques peuvent être améliorées afin de créer des marges pour accroître les investissements publics. Malgré une baisse récente, le total des dépenses en pourcentage du PIB reste l'un des plus élevés de la zone euro. Le haut niveau des dépenses publiques donne à penser qu'il est possible de procéder à un ajustement budgétaire davantage axé sur les dépenses. Compte tenu du niveau élevé des dépenses publiques, les résultats de certaines politiques et la qualité de certains services publics posent des questions quant au rapport coût-efficacité. Les revues de dépenses et les évaluations des politiques peuvent aider la Belgique à fixer des priorités et à améliorer l'efficacité des dépenses publiques » <sup>72</sup>. Pour leur part, les CSR adressées à la Belgique en 2020 ne font pas explicitement mention de revues de dépenses, notamment en raison de l'activation, en mars 2020, de la clause

---

<sup>69</sup> Parlement européen, « Briefing », septembre 2022.

<sup>70</sup> J. S. HAAS, V. J. D'ERMAN, D. F. SCHULZ, A. VERDUN, « Economic and Fiscal Policy Coordination After the Crisis: Is the European Semester Promoting More or Less State Intervention? », *Journal of European Integration*, volume 42, n° 3, 2020, p. 327-344.

<sup>71</sup> Recommandations du Conseil du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2018 (*Journal officiel de l'Union européenne*, C 320, 10 septembre 2018).

<sup>72</sup> Recommandations du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2019 (*Journal officiel de l'Union européenne*, C 301, 5 septembre 2019).

dérogatoire générale du PSC<sup>73</sup>. Cette disposition, adoptée en réponse à la crise due à la pandémie de Covid-19, permet de suspendre l'application des règles budgétaires européennes afin d'autoriser les États à prendre toutes les mesures nécessaires pour soutenir les systèmes de santé et l'économie.

### **1.3.Conclusion**

En synthèse, ce premier chapitre a retracé l'évolution de la gouvernance budgétaire européenne depuis la signature du Traité de Maastricht. Une succession de réformes ont à la fois complexifié et renforcé cet arsenal, induisant un renforcement significatif du pouvoir de certaines institutions européennes, dont la Commission européenne et Eurostat. Souligner l'influence croissante de ces deux instances européennes dans le gouvernement des finances publiques nationales et régionales s'avère dès lors primordial afin de comprendre les enjeux introduits dans le deuxième chapitre de ce *Courrier hebdomadaire*, qui explore l'europanisation des finances publiques de la Région wallonne. En effet, via les CSR et la surveillance statistique, la Commission européenne et Eurostat ont activement participé à mettre l'état des finances publiques à l'agenda politique du gouvernement wallon.

---

<sup>73</sup> Commission européenne, « Communication au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance », COM(2020) 123 final, 20 mars 2020 ; « Déclaration des ministres des Finances de l'UE sur le Pacte de stabilité et de croissance à la lumière de la crise du Covid-19 », Communiqué de presse, 173/20, 23 mars 2020.

## Chapitre 2.

### L'européanisation des finances régionales wallonnes : du recalcul de la dette au budget base zéro (BBZ)

Le renforcement de la gouvernance budgétaire européenne n'est pas resté sans conséquence sur la gestion des finances publiques de la Région wallonne. Les règles budgétaires et comptables de celle-ci ont évolué sous l'effet de la transposition des règles européennes. En outre, les thématiques de l'endettement et du déficit publics se sont régulièrement immiscées au cœur de l'agenda gouvernemental au cours de la décennie écoulée, jusqu'à devenir un objet de préoccupation majeur.

Ce chapitre retrace les principales étapes de cette évolution, des premières réformes (2.1) jusqu'au recalcul de la dette wallonne en 2014 (2.2). Ensuite, il passe en revue les principales initiatives et réformes relatives aux finances publiques adoptées par les exécutifs régionaux wallons en place depuis 2014, dont le BBZ (2.3).

#### **2.1. La fédéralisation de l'État belge, les premières réformes budgétaires wallonnes et le financement « alternatif » de l'investissement public**

Pour saisir l'impact de l'UE sur les finances wallonnes, il est utile d'aborder dans un premier temps le processus de fédéralisation de l'État belge, l'autonomie budgétaire qui en a découlé pour les entités fédérées et les réformes comptables instaurées afin de se conformer aux exigences du SEC (2.1.1). Dans un second temps, nous explorons la mise en place du Plan Marshall, dont l'objectif était de moderniser l'administration wallonne et de stimuler l'investissement public au travers de financement alternatif (2.1.2).

##### *2.1.1. L'autonomie budgétaire et comptable des entités fédérées et l'agencification de l'administration wallonne*

Le processus de fédéralisation de l'État belge s'est déroulé en parallèle de celui d'européanisation qui a vu un nombre croissant de compétences être dévolu au niveau de pouvoir européen<sup>74</sup>. Il a été opéré par six réformes institutionnelles, adoptées entre 1970-1973 et 2012-2014. Celles-ci sont à l'origine du transfert de nombreuses compétences, mais aussi d'importantes ressources financières, au profit des entités fédérées, à savoir les Communautés et les Régions.

Adopté le 7 juillet 1988, lors de la troisième réforme de l'État, l'article 177 de la Constitution octroie aux Régions une autonomie budgétaire totale, en attribuant à leurs organes la faculté de déterminer de manière autonome l'affectation de leurs recettes. Cette disposition prévoit par ailleurs l'adoption d'une loi spéciale établissant le système de financement des entités fédérées. En l'occurrence, la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (LSF) organise les relations budgétaires et fiscales entre l'Autorité fédérale et les entités fédérées<sup>75</sup>. Elle joue de la sorte un rôle de « Constitution économique matérielle »

---

<sup>74</sup> J. BEYERS, P. BURSENS, « The European Rescue of the Federal State: How Europeanisation Shapes the Belgian State », *West European Politics*, volume 29, n° 5, 2006, p. 1057-1078.

<sup>75</sup> *Moniteur belge*, 17 janvier 1989. Plus précisément, cette loi spéciale est relative au financement des Régions wallonne, bruxelloise et flamande et des Communautés française et flamande. Pour sa part, le financement de la Communauté germanophone est réglé par une loi spécifique (qui renvoie cependant en grande partie à la loi spéciale du 16 janvier 1989).

de la Belgique fédérale<sup>76</sup>. L'article 50, § 1<sup>er</sup>, de la LSF consacre les principes budgétaires et comptables de l'annualité<sup>77</sup>, de l'universalité<sup>78</sup> et de l'unité<sup>79</sup>.

L'autonomie budgétaire et comptable des entités fédérées n'est toutefois pas absolue : en effet, l'article 50, § 2, de la LSF consacre la primauté de l'Autorité fédérale à cet égard. Cet article dispose que la loi (fédérale, donc) détermine les dispositions générales applicables aux budgets et à la comptabilité des Communautés et des Régions. Cette prérogative a donné lieu à l'adoption de la loi du 16 mai 2003<sup>80</sup>, qui a pour objectif de mettre les entités fédérées en conformité avec les exigences comptables européennes (de même que la loi du 22 mai 2003<sup>81</sup> poursuit ce but s'agissant de l'Autorité fédérale). Pour ce faire, la loi du 16 mai 2003 prévoit expressément l'enregistrement des recettes et des dépenses sur la base des droits constatés – en lieu et place du système en base caisse utilisé jusqu'alors –, la mise en concordance de la classification économique avec le SEC 95 (alors en vigueur) et la consolidation de l'ensemble des administrations qui forment le secteur des « administrations publiques » au sens du SEC 95<sup>82</sup>. À la suite de ce gain d'autonomie, la Région wallonne a entamé un processus de « modernisation » de son administration, qui s'est notamment matérialisé par le lancement d'une importante réforme comptable et par la création d'un nombre accru d'agences parapubliques.

En 1999, la Région wallonne et la Communauté française initient conjointement la réforme comptable Walcomfin, qui poursuit trois objectifs. Premièrement, elle doit permettre de « moderniser » le système informatique de gestion comptable et budgétaire de ces deux entités fédérées. Deuxièmement, elle doit intégrer les exigences comptables du SEC 95 dans la confection de leurs comptes. Troisièmement, elle lance le projet d'étude de faisabilité d'instauration d'une comptabilité publique en partie double<sup>83</sup>.

En mai 2002, une deuxième phase de Walcomfin est lancée, sous la forme d'une mission d'étude complémentaire demandée par les ministres du Budget de la Région wallonne et de la Communauté française. Cette étude mène à l'adoption de principes stratégiques pour la nouvelle comptabilité des deux entités fédérées et à la mise en place de plusieurs groupes de travail, en charge des différentes parties du projet<sup>84</sup>. En mai 2004, la première auditrice à la

---

<sup>76</sup> L. DETROUX, D. PIRON, N. VANDER PUTTEN, « Les principes budgétaires et fiscaux », in M. EL BERHOUMI, S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Principes de la répartition des compétences*, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 383-410.

<sup>77</sup> L'annualité du budget renvoie au principe selon lequel le budget n'est valable que pendant un an, du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre.

<sup>78</sup> L'universalité budgétaire implique que l'ensemble des recettes et des dépenses de la composante de l'État fédéral concernée doivent figurer dans le budget.

<sup>79</sup> Le principe d'unité du budget veut que l'ensemble des recettes et des dépenses soient reprises dans un seul et unique document afin d'être soumises en même temps au parlement.

<sup>80</sup> Loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes (*Moniteur belge*, 25 juin 2003).

<sup>81</sup> Loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (*Moniteur belge*, 3 juillet 2003).

<sup>82</sup> P. RION, A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, Bruxelles, Bruylant, 2013.

<sup>83</sup> M. VAN DEN KERKHOVE, « État des lieux et mise en œuvre de la comptabilité publique en Région wallonne », in B. BAYENET, M. BOURGEOIS, P. RION (dir.), *Comptabilité publique. État des lieux et mise en œuvre dans les différentes entités belges*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 277-332.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

Cour des comptes, Suzanne Desille, est désignée à la tête d'une équipe censée assurer le suivi de la mise en œuvre de la phase opérationnelle du projet Walcomfin <sup>85</sup>.

Enfin, une troisième phase du projet Walcomfin débute en 2007, avec la mise en place d'un groupe de travail pluridisciplinaire dont les objectifs sont, entre autres, de définir le champ d'application de la nouvelle comptabilité publique et de rédiger les avant-projets de textes décrets et réglementaires en application de la loi du 16 mai 2003 <sup>86</sup>. Ce travail débouche sur l'adoption du décret wallon du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes (« décret WBFIn ») <sup>87</sup>, qui applique la loi du 16 mai 2003 et sert de base juridique à la production des comptes consolidés du secteur des administrations publiques selon la méthodologie imposée par le SEC <sup>88</sup>.

En parallèle à ces réformes comptables, la Région wallonne accélère l'agencification de son administration, entamée dès le début des années 1980 <sup>89</sup> en application des principes du *new public management* <sup>90</sup>. Les agences semi-autonomes ainsi créées sont généralement soumises à des règles (décisionnelles, budgétaires, de ressources humaines, etc.) distinctes de celles qui régissent un ministère, au sens classique du terme (à savoir les services d'administration générale). À la différence du Service public de Wallonie (SPW), structuré autour de sept entités directement soumises au pouvoir hiérarchique d'un ministre et tenues au respect d'un ensemble de règles de droit administratif (telles que le Code wallon de la fonction publique) <sup>91</sup>, les agences disposent d'une certaine autonomie, qui se traduit généralement par l'existence d'une personnalité juridique propre <sup>92</sup> et d'un régime juridique spécifique. Durant les années 2000, la Région wallonne poursuit donc ce processus d'agencification, tout en cherchant dans le même temps à recentraliser et à « moderniser » ses services d'administration générale <sup>93</sup>. Parmi ces réformes, figurent notamment la création d'un SPW unique – à la suite de la fusion du Ministère de la Région wallonne (MRW) et du Ministère de l'Équipement et des Transports (MET) –,

---

<sup>85</sup> *Ibidem*.

<sup>86</sup> P. RION, A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, *op. cit.*

<sup>87</sup> *Moniteur belge*, 29 décembre 2011. Initialement, ce décret wallon est intitulé « décret portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement wallon » ; il reçoit son nom actuel d'un décret modificatif du 17 décembre 2015.

<sup>88</sup> M. VAN DEN KERKHOVE, « État des lieux et mise en œuvre de la comptabilité publique en Région wallonne », *op. cit.*

<sup>89</sup> B. VAN HAEPEREN, « Que sont les principes du New Public Management devenus ? Le cas de l'administration wallonne », *Reflets et perspectives de la vie économique*, volume 51, n° 2, 2012, p. 83-99.

<sup>90</sup> Le *new public management* (ou « nouvelle gestion publique ») est une approche née et déployée au début des années 1980 dans les pays anglo-saxons avant de gagner en popularité au sein de l'ensemble de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Cette approche se base sur le principe selon lequel l'administration publique, présumée inefficace, gagnerait à transposer de manière massive les méthodes de gestion du secteur privé au sein du secteur public afin de gagner en efficacité et en efficience. Pour un aperçu comparatif, cf. C. POLLITT, G. BOUCKAERT, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 3<sup>e</sup> édition, Oxford, Oxford University Press, 2011.

<sup>91</sup> À savoir le secrétariat général, le SPW Mobilité et Infrastructures (SPW MI), le SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement (SPW ARNE), le SPW Territoire, Logement, Patrimoine et Énergie (SPW TLPE), le SPW Intérieur et Action sociale (SPW IAS), le SPW Économie, Emploi et Recherche (SPW EER) et le SPW Fiscalité (SPW F). Cf. « Service public de Wallonie », <https://spw.wallonie.be>.

<sup>92</sup> À l'exception notable des organismes à gestion ministérielle, à l'instar des unités d'administration publique (UAP) de type 1.

<sup>93</sup> Cf. C. FALLON, F. HANSOUL, D. PIRON, « Programme stratégique transversal (PST) et gouvernance locale en Wallonie », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2299, 2016. Ainsi, entre 2005 et 2010, l'emploi passe de 4 645 à 5 631 unités au sein des agences, contre de 9 894 à 9 985 unités au SPW.

l'instauration d'un régime de mandat pour les hauts fonctionnaires ou encore la création d'une école d'administration publique (EAP) <sup>94</sup>.

À partir de 2005, la Région wallonne adopte également une approche stratégique, intitulée « Les actions prioritaires pour l'avenir wallon » – plus connue sous le nom de « Plan Marshall » <sup>95</sup>. Présenté le 30 août 2005 par le ministre-président Jean-Claude Van Cauwenberghe (PS) – qui sera remplacé un mois plus tard par Elio Di Rupo (PS) –, ce plan vise à stimuler l'économie wallonne via cinq axes prioritaires : la mise en place de pôles de compétitivité <sup>96</sup>, le soutien à la création d'activités économiques marchandes et non marchandes, l'allègement de la fiscalité sur les entreprises, le soutien à la recherche et à l'innovation, et une attention accrue à la formation.

D'un point de vue budgétaire, le Plan Marshall repose sur une série d'investissements publics, dont le financement est assuré de deux manières complémentaires. Plus d'un milliard d'euros proviennent directement du budget de la Région wallonne, tandis que 500 millions d'euros supplémentaires proviennent d'un emprunt contracté par une filiale de la Société régionale d'investissement de Wallonie (SRIW) <sup>97</sup> : la Société wallonne pour la gestion d'un financement alternatif (SOWAFINAL) <sup>98</sup>.

### ***2.1.2. L'utilisation des véhicules de financement alternatif par la Région wallonne***

Le recours à une entité telle que la SOWAFINAL s'inscrit dans une démarche mise en place depuis les années 1980 en Région wallonne : l'utilisation de véhicules de financement alternatif. Ceux-ci sont utilisés pour contrer la baisse des dépenses d'investissement public que connaît la Belgique depuis 1982, date à laquelle le gouvernement Martens V (CVP/PVV/PRL/PSC, dit premier gouvernement Martens-Gol) a initié une politique d'assainissement budgétaire dans le cadre d'une refonte plus large de la politique macro-économique en Belgique <sup>99</sup>. Dans ce cadre, les entités fédérées ont par ailleurs également vu leurs dépenses d'investissement baisser puisque la LSF les a obligés à participer à l'assainissement budgétaire, en ne leur transférant pas l'intégralité des moyens nécessaires à l'exercice, à politique échangée, des compétences qui leur sont dévolues.

Les véhicules de financement alternatif peuvent notamment prendre la forme de partenariats public-privé (PPP) <sup>100</sup>, d'institutions déconsolidées ou encore de garanties publiques. Ils visent à limiter l'impact à court terme sur les comptes publics de dépenses conséquentes (par exemple,

---

<sup>94</sup> Sur tout cela, cf. M. PETIT JEAN, « Le régime des mandats dans l'administration wallonne », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2166-2167, 2013.

<sup>95</sup> Cf. notamment A. ACCAPUTO, B. BAYENET, G. PAGANO, « Le Plan Marshall pour la Wallonie », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1919-1920, 2006.

<sup>96</sup> Sur ce thème, cf. B. BAYENET, M. WUNDERLE, « Les pôles de compétitivité wallons », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2030, 2009 ; C. DUJARDIN, P. LEFEBVRE, M. LEFEBVRE, V. LOUIS, F. PALLEZ, F. VANDERKELEN, « Les pôles de compétitivité wallons : dix ans de politique industrielle » et « L'évaluation des pôles de compétitivité wallons : méthodes, résultats et mise en perspective européenne », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2337-2338 et 2339-2340, 2017.

<sup>97</sup> En janvier 2023, la Société wallonne de gestion et de participations (SOGEPA), la SRIW et la SOWALFIN ont fusionné pour former Wallonie Entreprendre (WE).

<sup>98</sup> Ainsi, à titre d'exemple, les investissements en infrastructures des ports autonomes, qui font partie du Plan Marshall, sont versés directement à la SOWAFINAL et non à ces derniers.

<sup>99</sup> Cf. D. PIRON, Z. EVRARD (dir), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique. Cadre macroéconomique, applications sectorielles et formes de résistance*, Louvain-la-Neuve, Academia, 2023.

<sup>100</sup> D. PIRON, « Gouverner l'investissement public par la comptabilité. Une valse à trois temps autour du traitement comptable des partenariats public-privé (PPP) en Europe », *Politique et Sociétés*, volume 39, n° 1, 2020, p. 65-92.

d'investissement), par une « déconsolidation » intégrale ou par un étalement (« lissage ») de l'impact budgétaire de celles-ci dans le temps. À titre d'exemple, comparons deux manières de financer la construction d'une ligne de tramway : d'une part, un investissement « en régie » de 500 millions d'euros et, d'autre part, un PPP de 600 millions d'euros pouvant être versés au prestataire privé en dix annuités de 60 millions d'euros <sup>101</sup>. Malgré le coût final supérieur du PPP, ce mode de financement peut s'avérer avantageux au regard des règles budgétaires européennes : en effet, un gouvernement soucieux de ne pas imputer 500 millions d'euros de dépense lors de l'année de finalisation des travaux peut préférer imputer 60 millions d'euros de dépense à ses budgets lors de dix années consécutives.

Une stratégie similaire peut être mise en œuvre en utilisant des entités classées en dehors du secteur des administrations publiques (S1312). En effet, comme nous l'avons vu précédemment (cf. *supra*, 1.2.2), le SEC joue un rôle primordial dans la gouvernance budgétaire européenne. Théoriquement, le principe d'enregistrement des dépenses publiques en droits constatés requis par le SEC implique qu'une dépense soit intégralement imputée au budget de l'année de sa liquidation, et ce indépendamment de la durée de son amortissement. À titre d'exemple, un investissement de 500 millions d'euros réalisé par la Région wallonne en 2024 et amorti au cours de la décennie suivante sera intégralement porté au budget wallon de l'année 2024. Ce mode de comptabilisation affecte donc exclusivement le déficit et la dette publics de l'année de conclusion de l'investissement. Cependant, si cette dépense de 500 millions d'euros est réalisée par un organisme qui ne se trouve pas dans le secteur S1312, elle peut, par exemple, être scindée en dix tranches de 50 millions d'euros, que la Région wallonne versera annuellement à l'organisme. En d'autres termes, utiliser des agences qui se trouvent en dehors du secteur S1312 est une façon, pour la Région wallonne, de réaliser une série d'investissements qu'elle peut « débudgétiser » <sup>102</sup> afin de limiter leur impact sur le calcul du déficit et de la dette publics.

Depuis les années 1980 et le gain d'autonomie budgétaire, cette utilisation de véhicules de financement alternatifs via une série d'agences est devenue un élément central dans la stratégie de stimulation de l'économie wallonne <sup>103</sup>. Dans la suite de la présente démonstration, quatre de ces agences vont retenir particulièrement notre attention, notamment en raison de leur implication dans le recalcul de la dette wallonne (cf. *infra*, 2.2) : le Centre régional d'aide aux communes (CRAC), la Société wallonne du logement (SWL), la SOWAFINAL et la Société wallonne des aéroports (SOWAER). Ces quatre agences, aux objectifs et modes de fonctionnement bien différents, ont toutes vu leurs compétences s'accroître au cours du temps afin de permettre à la Région wallonne de réaliser une série d'investissements publics au travers d'entités figurant en dehors du périmètre S1312.

---

<sup>101</sup> Le fait que le recours au PPP engendre un coût total supérieur à celui de modes d'investissement en régie est largement reconnu par la littérature scientifique et les institutions spécialisées. Pour une illustration, cf. Cour des comptes, « Maintenance des établissements pénitentiaires en partenariat public-privé. Suivi par la Régie des bâtiments et le SPF Justice », novembre 2018, [www.ccrek.be](http://www.ccrek.be).

<sup>102</sup> En pratique, la « débudgétisation » consiste à ne pas faire apparaître une dépense dans le budget de la Région wallonne afin qu'elle n'ait pas d'impact sur ses comptes. La dépense existe donc bel et bien mais est transférée par la Région wallonne à une entité para-régionale (dans le cas du Plan Marshall, la SOWAFINAL).

<sup>103</sup> K. VERHOEST, S. DEMUZERE, J. ROMMEL, « Belgium and Its Regions », in K. VERHOEST, S. VAN THIEL, G. BOUCKAERT, P. LÆGREID (dir.), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Londres / New York, Palgrave Macmillan, 2012, p. 84-97.

*Primo*, instauré par un décret du 23 mars 1995<sup>104</sup>, le CRAC est une unité d'administration publique (UAP) de type 1. Cela signifie que cet organisme autonome, doté d'une personnalité juridique distincte, reste soumis à l'autorité d'un ministre (dans le cas présent, le ministre des Pouvoirs locaux). Initialement, le CRAC a pour mission principale de venir en aide aux communes en difficulté financière, notamment en les conseillant dans le suivi du plan de gestion destiné à les aider à assainir leurs finances. Le gouvernement wallon a progressivement élargi les missions du CRAC au travers de « missions déléguées ». Ce terme fait référence à des missions qui sont expressément confiées par le gouvernement wallon à des organismes parastataux. L'exécutif régional a ainsi chargé le CRAC de financer de nombreuses politiques d'investissement à destination des communes, à l'instar des grandes infrastructures sportives (à partir de 2001) ou encore des équipements touristiques et de l'installation des infrastructures de gestion des déchets (depuis 2004)<sup>105</sup>.

*Secundo*, instaurée par un décret du 25 octobre 1984<sup>106</sup>, la SWL<sup>107</sup> est une UAP de type 2. Ses objectifs initiaux sont, entre autres, de promouvoir la création de sociétés immobilières et d'agréer celles-ci, d'exercer le contrôle de la gestion des sociétés agréées, et d'accorder à des personnes physiques des prêts hypothécaires pour l'achat, la construction et la réhabilitation d'habitations. Ses compétences ont progressivement été étendues par la suite et comportent, depuis 1998, la capacité d'acquérir, construire, restructurer, réhabiliter, adapter, démolir et gérer des logements individuels ou collectifs répondant à des caractéristiques techniques et économiques fixées par le gouvernement wallon<sup>108</sup>.

*Tertio*, la SOWAFINAL est une UAP de type 3 mise en place par une décision du gouvernement wallon du 22 novembre 2005<sup>109</sup>. Elle est placée sous la tutelle du ministre de l'Économie, des PME, du Commerce extérieur et des Technologies nouvelles. Elle a pour objectif initial de gérer, en mission déléguée par la Région wallonne, un financement alternatif constitué en vue d'assainir des sites d'activité économique désaffectés dont le sol est ou non pollué, mais également d'accélérer l'équipement des zones d'accueil des activités économiques et des zones portuaires. De nouvelles missions lui ont été attribuées en 2008, notamment en matière d'énergie renouvelable et de modes de transport structurants<sup>110</sup>.

*Quarto* et enfin, la SOWAER est une UAP de type 3, qui a été créée par une décision du gouvernement wallon du 8 février 2001 et s'est vu déléguer des missions par un arrêté du gouvernement wallon du 29 novembre 2001<sup>111</sup>. Elle est notamment chargée d'acquérir des

---

<sup>104</sup> Décret wallon du 23 mars 1995 portant création d'un Centre régional d'aide aux communes chargé d'assurer le suivi et le contrôle des plans de gestion des communes et des provinces et d'apporter son concours au maintien de l'équilibre financier des communes et des provinces de la Région wallonne (*Moniteur belge*, 5 avril 1995).

<sup>105</sup> Pour une liste exhaustive des missions du CRAC, cf. l'article 5 du décret wallon du 23 mars 1995 précité.

<sup>106</sup> Décret wallon du 25 octobre 1984 instituant la Société régionale wallonne du logement (*Moniteur belge*, 31 mai 1985).

<sup>107</sup> Cet organe est initialement intitulé Société régionale wallonne du logement (SRWL), avant d'être rebaptisé par le décret wallon du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du logement et de l'habitation durable (*Moniteur belge*, 4 décembre 1998).

<sup>108</sup> Pour une liste exhaustive des missions de la SWL, cf. l'article 2 du décret wallon du 25 octobre 1984 précité.

<sup>109</sup> Le texte n'étant pas disponible, cf. IWEPS, « Les agences en Wallonie : un regard budgétaire », *Working Paper*, n° 6, mars 2012 ; Question écrite n° 1 de W. Borsus du 8 octobre 2009 au ministre-président wallon R. Demotte sur « la tutelle ministérielle sur la SOWAFINAL », [www.parlement-wallonie.be](http://www.parlement-wallonie.be).

<sup>110</sup> IWEPS, « Les agences en Wallonie : un regard budgétaire », *op. cit.*

<sup>111</sup> Arrêté du gouvernement wallon du 29 novembre 2001 relatif à l'exercice de missions déléguées spécifiques confiées à la société spécialisée Société wallonne des aéroports (SOWAER) (*Moniteur belge*, 19 décembre 2001).

immeubles, d'octroyer des primes à l'isolation des habitats dans les zones du plan d'exposition au bruit, et d'attribuer des primes pour troubles commerciaux et professionnels.

Dans un premier temps, la dette contractée par le CRAC est comptabilisée dans le secteur S1313 (pouvoirs locaux), celle de la SWL dans le secteur S12 (sociétés financières), et celles de la SOWAER et de la SOWAFINAL dans le secteur S11 (sociétés non financières). Cette stratégie d'investissement connaît cependant un revers lorsqu'Eurostat commence à s'intéresser de plus près à la classification d'une série d'organismes au sein du secteur des administrations publiques wallon.

## 2.2. La controverse autour de la dette régionale wallonne (2013-2014)

Dès 2006, Eurostat met en œuvre ses nouvelles compétences de surveillance et, dans le cadre des visites de dialogue qu'il rend tous les deux ans aux instituts nationaux de statistique (INS), s'intéresse à la confection des statistiques de finances publiques en Belgique. En 2008, Eurostat met en évidence des problèmes liés à l'architecture de rapportage statistique, au manque de ressources humaines qui y sont affectées, et à la délimitation du secteur des administrations publiques<sup>112</sup>. En effet, la structure fédérale de la Belgique a ceci de spécifique que, conformément à l'autonomie budgétaire que leur octroie la LSF, ce sont les Communautés et les Régions qui sont chargées d'élaborer leurs propres statistiques de finances publiques, qu'elles doivent ensuite transmettre à l'ICN. Or, dès 2008, Eurostat s'inquiète du manque de moyens octroyés à l'ICN et des problèmes de collaboration entre les entités fédérées et l'ICN<sup>113</sup>. Eurostat réitère ses inquiétudes en 2012, considérant que le manque de moyens de l'ICN affecte directement sa capacité de contrôler les statistiques qui lui sont transmises ; dès lors, l'office européen recommande à l'État belge d'augmenter rapidement les ressources de l'ICN.

C'est dans ce contexte de tensions entre Eurostat et l'État belge relativement à l'ICN que prend place la controverse autour de la dette régionale wallonne – controverse qui est une première matérialisation tangible du renforcement des compétences européennes en matière de surveillance des finances publiques à l'issue de la crise des dettes souveraines. Entre septembre 2013 et septembre 2014, plusieurs réévaluations successives du montant de la dette wallonne mettent en évidence le rapport de force qui s'installe entre la Région wallonne et les institutions statistiques (l'ICN et Eurostat) autour de l'application du SEC, et contribuent à transformer cette question *a priori* technique en un véritable problème politique<sup>114</sup>. En l'occurrence, durant cette période, pas moins de cinq estimations différentes du montant de la dette wallonne sont successivement publiées par l'administration wallonne, l'ICN et la Cour des comptes<sup>115</sup>.

En septembre 2013, le SPW évalue le montant de la dette publique wallonne à 6,257 milliards d'euros. Ce montant correspond à la somme de la dette directe, à savoir les emprunts contractés directement par les administrations régionales (*stricto sensu*), et de la dette indirecte, à savoir les emprunts qui ont été contractés par des sociétés de droit public mais dont le remboursement est assuré en intégralité ou en partie par la Région wallonne<sup>116</sup>. La détermination du montant

---

<sup>112</sup> D. PIRON, *Gouverner les régions par les finances publiques*, op. cit.

<sup>113</sup> *Ibidem*.

<sup>114</sup> *Ibidem*, spécialement p. 255-285.

<sup>115</sup> D. PIRON, B. BAYENET, « Mesurer la dette wallonne à l'aune du Système européen des comptes », *Revue bancaire et financière*, volume 79, n° 2, 2015, p. 100-106.

<sup>116</sup> *Ibidem*.

de cette dette « indirecte » sera au cœur de la controverse autour de la dette régionale. En effet, les divergences des cinq estimations publiées entre septembre 2013 et septembre 2014 trouveront toutes leur source dans l'évaluation de la dette indirecte, et plus précisément en ce qui concerne la dette des institutions dites « consolidées » et l'utilisation de financements alternatifs. Ces divergences s'expliqueront principalement par des visions discordantes quant à l'étendue du secteur des administrations publiques régionales (S1312), sur la base duquel sont calculés les indicateurs de déficit et de dette publics.

Comme mentionné ci-dessus, la détermination de l'étendue du secteur des administrations publiques régionales (S1312) est au cœur de la gouvernance budgétaire européenne. Dès lors, la question de savoir si une institution donnée doit ou non être « consolidée »<sup>117</sup> au sein de ce secteur est un enjeu majeur, tant pour les pouvoirs publics concernés (ici, la Région wallonne et, par extension, l'État belge dans son ensemble) que pour Eurostat. Dans le cas présent, il apparaît que l'administration wallonne applique une définition de ce « périmètre » qui est beaucoup plus restrictive que celle de l'ICN. En effet, l'ICN, qui procède déjà à des calculs alternatifs depuis plusieurs années sans que ceux-ci n'attirent l'attention du public, émet un premier recalcul en septembre 2013 qui inclut dans la dette indirecte wallonne les dettes du Fonds d'amortissement des emprunts du logement social (FADELS)<sup>118</sup> et de trois institutions parastatales : la Fiwapac (qui est une filiale de la SRIW)<sup>119</sup>, la Société régionale du transport (SRWT)<sup>120</sup> et la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures (SOFICO)<sup>121</sup>. La prise en compte de ces quatre institutions a pour effet d'augmenter l'évaluation de la dette régionale de près de 2,3 milliards d'euros. Les trois recalculs suivants, effectués par la Cour des comptes (en décembre 2013) et par l'ICN (en avril et septembre 2014), élargissent progressivement le périmètre des institutions consolidées, ce qui accroît au total l'estimation de la dette régionale wallonne de 6,257 milliards d'euros à 18,304 milliards d'euros (soit + 12,047 milliards d'euros).

Comme on l'a vu, la Région wallonne classe alors ses véhicules de financement alternatif que sont le CRAC, la SOWAFINAL, la SWL et la SOWAER en dehors du secteur des administrations publiques (S1312). En conséquence, leurs dépenses ne sont pas comptabilisées,

---

<sup>117</sup> Le terme « consolidation » fait référence à l'intégration au sein du périmètre des administrations publiques (S13) d'unités institutionnelles qui n'y appartenaient pas jusqu'alors.

<sup>118</sup> Créé par l'arrêté royal du 31 mars 1987 entérinant la convention entre le gouvernement [national] et l'exécutif flamand, l'exécutif régional wallon et l'exécutif de la Région bruxelloise relative au règlement des dettes du passé et charges s'y rapportant en matière de logement social (*Moniteur belge*, 16 avril 1987), le FADELS doit permettre la coopération entre l'Autorité fédérale et les Régions en ce qui concerne la charge des intérêts et des frais des emprunts contractés par l'État afin d'assurer le financement d'investissements de logements sociaux. Pour plus d'informations, cf. la convention du 1<sup>er</sup> juin 1994 entre le gouvernement fédéral, le gouvernement flamand, le gouvernement régional wallon et le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relative au règlement des dettes du passé et charges s'y rapportant en matière de logement social (*Moniteur belge*, 2 juin 1995).

<sup>119</sup> Instaurée par l'arrêté du gouvernement wallon du 12 décembre 2008 portant approbation des statuts de la SA Fiwapac (*Moniteur belge*, 8 juin 2009), cette société a pour objet de financer, par la prise de participation, tout établissement de crédit, toute société d'assurance ou toute autre société active dans le secteur financier. Elle peut également réaliser des emprunts pour lesquels la Région wallonne se porte garante et se voir déléguer des missions par la Région wallonne.

<sup>120</sup> Mise en place par le décret wallon du 21 décembre 1989 relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne (*Moniteur belge*, 8 mars 1990), la SRWTR a notamment pour rôle de définir la politique commerciale applicable aux transports publics de personnes, et d'acquérir les installations, le matériel roulant et l'équipement nécessaires à ses missions.

<sup>121</sup> Instaurée par le décret wallon du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures (*Moniteur belge*, 1<sup>er</sup> avril 1994), la SOFICO a notamment pour but de financer la construction des infrastructures autoroutières A8 et E25 - E40, ainsi que leur gestion et leur exploitation.

aux yeux du SEC, dans le déficit et la dette régionaux. Le gouvernement wallon sollicite régulièrement ces organismes afin qu'ils assurent des missions déléguées ou qu'ils contractent des prêts et procèdent aux décaissements nécessaires pour rembourser ceux-ci ; dans le même temps, il leur octroie une dotation annuelle équivalente aux charges d'intérêt et de capital encourues <sup>122</sup>. D'un point de vue strictement juridique, ces prêts sont donc contractés par des organismes situés en dehors du secteur S1312 ; en revanche, d'un point de vue économique, c'est bel et bien la Région wallonne qui en assume le remboursement – et donc la responsabilité finale. Cette façon de procéder permet ainsi au gouvernement wallon de répartir l'impact budgétaire de ses dépenses d'investissement sur plusieurs années, plutôt que de devoir imputer l'intégralité des montants engagés au budget de l'année en cours – conformément à la logique exposée ci-dessus (cf. *supra*, 2.1.2).

Toutefois, la classification des organismes en question en dehors du secteur S1312 est contestée par Eurostat. Doté de compétences renforcées à la suite de la crise des dettes souveraines (cf. *supra*, 1.2), l'office européen met en évidence, dès 2012, des problèmes de rapportage statistique en Belgique, liés à la complexité institutionnelle du pays et au manque de ressources de l'ICN. Plaidant en faveur d'une mise en œuvre exhaustive des principes du SEC, Eurostat soutient que les dettes contractées par l'intermédiaire des organismes de financement alternatif wallons doivent être « consolidées » à la dette publique régionale. Cette interprétation repose sur le principe dit « *substance over form* », qui veut que la réalité économique d'une opération supplante sa nature juridique – contrairement à la pratique jusqu'alors développée par la Région wallonne <sup>123</sup>.

La Région wallonne conteste vivement cette interprétation, qui met directement en péril sa stratégie d'investissement. Toutefois, la Wallonie étant menacée par Eurostat de sanction sur la base des précédents espagnols et autrichiens (cf. *supra*, 1.2.2), le gouvernement wallon Demotte II (PS/Écolo/CDH) accepte finalement, au début de l'année 2014, de se conformer aux règles du SEC et de procéder à la consolidation d'une série d'organismes et d'opérations budgétaires <sup>124</sup> – à l'instar de l'ensemble des autorités du pays. Cette vague de consolidation d'une série d'organismes parapublics au sein du secteur des administrations publiques régionales (S1312) est à l'origine d'un accroissement important de la dette publique de la Région wallonne, évaluée à 18,2 milliards d'euros au 31 décembre 2013 (soit quelque 12 milliards d'euros de plus que le montant annoncé quelques mois plus tôt par l'administration régionale) <sup>125</sup>.

Cet épisode a deux conséquences notoires. Premièrement, il permet d'asseoir la légitimité d'Eurostat et de son mode de calcul des indicateurs de finances publiques en Région wallonne – et en Belgique de manière générale. Deuxièmement, il contribue à transformer le regard posé sur la dette de la Région wallonne et le discours politique autour de la soutenabilité de cette dette. En effet, la Région wallonne n'a pas subitement créé une « nouvelle » dette de 12 milliards. Comme expliqué ci-dessus, les engagements financiers composant cette somme existaient déjà avant ce recalcul, sans toutefois être alors comptabilisés dans la dette publique wallonne. Cependant, la controverse avec Eurostat et son issue ont pour effet de concourir à mettre l'état des finances publiques wallonnes au cœur de l'agenda politique. De manière

---

<sup>122</sup> D. PIRON, B. BAYENET, « Mesurer la dette wallonne à l'aune du Système européen des comptes », *op. cit.*

<sup>123</sup> D. PIRON, *Gouverner les régions par les finances publiques*, *op. cit.*

<sup>124</sup> D. PIRON, « “On ne rigole pas avec Eurostat” », *op. cit.*

<sup>125</sup> D. PIRON, B. BAYENET, « Mesurer la dette wallonne à l'aune du Système européen des comptes », *op. cit.*

symptomatique, l'hebdomadaire *Le Vif/L'Express* présente la Région wallonne comme un « cancre » budgétaire <sup>126</sup>, tandis que les quotidiens *Le Soir*, *L'Écho* et *La Libre Belgique* opposent la méthode de calcul de la dette défendue par le ministre du Budget et des Finances du gouvernement Demotte II, André Antoine (CDH), à celle préconisée par les instances européennes <sup>127</sup>. En synthèse, la perspective comptable promue par Eurostat sur la base du SEC, et largement relayée par la presse, contribue à importer « l'ordre de la dette » <sup>128</sup> en Région wallonne, en instillant l'idée selon laquelle la représentation promue par Eurostat est la seule légitime, que l'état de la dette wallonne résulte avant tout d'une mauvaise gestion financière et que la seule manière pertinente de remédier au « problème » des finances publiques régionales est de réduire les dépenses publiques <sup>129</sup>.

### **2.3. Les conséquences de la mise en œuvre du SEC**

Par suite de la mise en œuvre du SEC, l'état des finances publiques est devenu un sujet de préoccupation bien plus important dans l'agenda politique wallon. Dès lors, les gouvernements wallons de ces dix dernières années ont tous pris des séries de mesures visant à doter la Région wallonne de nouveaux outils dans la gestion de ses finances publiques. Cette section revient successivement sur le gouvernement Magnette (2.3.1), le gouvernement Borsus (2.3.2) et le gouvernement Di Rupo III (2.3.3).

#### ***2.3.1. Le gouvernement Magnette (2014-2017) : rigueur budgétaire et mise en œuvre de la sixième réforme de l'État***

Le recalcul de la dette wallonne et les discussions avec Eurostat influencent la politique budgétaire du gouvernement Magnette (PS/CDH), installé après les élections régionales du 25 mai 2014. De manière symptomatique, l'extrait de la déclaration de politique régionale relatif aux finances publiques mentionne que, « parallèlement à la nécessaire poursuite du redéploiement socio-économique de la Wallonie, il est indispensable de poursuivre l'assainissement des finances publiques pour éviter de reporter sur les générations futures des charges excessives » et que, « dans un cadre budgétaire maîtrisé, le gouvernement continuera à investir dans des politiques ambitieuses tout en faisant preuve de rigueur et de responsabilité » <sup>130</sup>. Dans un contexte également marqué par l'entrée en application de la sixième réforme de l'État (2012-2014), qui prévoit une importante contribution des entités fédérées à l'« assainissement » des finances publiques belges <sup>131</sup>, le gouvernement wallon entend geler la quasi-totalité des budgets régionaux et réaliser des économies sur les dépenses de la majorité des départements. L'accord de gouvernement prévoit aussi la création de deux nouvelles institutions destinées à superviser la gestion des finances régionales. D'une part, le Comité de monitoring, qui est un comité de pilotage permanent des dépenses publiques ; ce premier organe est installé au sein du SPW Finances sous le nom de « Cellule d'appui au

---

<sup>126</sup> *Le Vif/L'Express*, 6 février 2015.

<sup>127</sup> *Le Soir*, 20 décembre 2013 ; *L'Écho*, 16 janvier 2014 ; *La Libre Belgique*, 21 janvier 2014.

<sup>128</sup> B. LEMOINE, *L'ordre de la dette*, op. cit.

<sup>129</sup> D. PIRON, *Gouverner les régions par les finances publiques*, op. cit.

<sup>130</sup> Parlement wallon, *Déclaration de politique régionale*, n° 1, 23 juillet 2014, p. 60.

<sup>131</sup> B. BAYENET, M. BOURGEOIS, 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*, Bruxelles, Larcier, 2017.

monitoring ». D'autre part, une « Agence wallonne de la dette », similaire à l'Agence fédérale de la dette ; ce second organe verra le jour en 2019, à l'époque du gouvernement Borsus, en tant que Cellule de gestion de la dette du SPW Finances (cf. *infra*, 2.3.2). De plus, le gouvernement Magnette désigne la Cellule d'informations financières (CIF)<sup>132</sup> comme point de contact avec l'ICN.

En outre, un décret wallon du 17 décembre 2015 transpose partiellement la directive 2011/85/EU sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (cf. *supra*, 1.2)<sup>133</sup>. De manière significative, ce décret élargit le champ d'application du décret WBFIn à l'ensemble des unités institutionnelles faisant partie du périmètre de consolidation de la Région wallonne<sup>134</sup>. Il oblige notamment toutes les entités relevant du périmètre des administrations publiques régionales (S1312) à établir un budget annuel et à tenir une comptabilité budgétaire et générale.

### **2.3.2. Le gouvernement Borsus (2017-2019) : l'audit des finances publiques**

Le 28 juillet 2017, le Parlement wallon adopte une motion de méfiance envers l'exécutif régional, qui concrétise la décision du CDH de ne plus gouverner avec le PS. Le même jour, une nouvelle majorité, composée du MR et du CDH et présidée par Willy Borsus (MR), présente sa déclaration de politique régionale, intitulée *La Wallonie plus forte*. Soulignant que « la situation des finances publiques wallonnes est une préoccupation majeure »<sup>135</sup>, le nouveau gouvernement y mentionne l'établissement d'une double trajectoire de retour à l'équilibre budgétaire structurel<sup>136</sup> et de désendettement.

En août 2017, à la suite d'une demande informelle du gouvernement Borsus formulée à l'initiative du ministre du Budget et des Finances, Jean-Luc Crucke (MR), la Cour des comptes commence la rédaction d'un audit des finances publiques wallonnes<sup>137</sup>. Cette demande aboutit à la publication d'un rapport de la Cour des comptes, approuvé le 20 octobre 2017<sup>138</sup>. L'institution y met en avant l'évolution divergente des recettes et des dépenses wallonnes entre 2015 et 2017 : alors que les crédits inscrits en recettes ont augmenté de 4,5 %, pour atteindre 12,4 milliards d'euros, ceux inscrits en dépenses se sont pour leur part accrus de 5,9 %, atteignant 14,0 milliards d'euros. Ces divergences entre recettes et dépenses s'expliquent en partie par les conséquences budgétaires de la sixième réforme de l'État : pour faire participer les entités fédérées à la politique « d'assainissement budgétaire », la LSF leur transfère, à dessein, des ressources financières inférieures au montant requis pour couvrir le financement

---

<sup>132</sup> Instituée par l'arrêté du gouvernement wallon du 8 mai 2014 portant création de la Cellule d'informations financières et abrogeant l'arrêté du gouvernement wallon du 24 mars 2005 (*Moniteur belge*, 18 juin 2014), la CIF s'occupe de missions récurrentes et ponctuelles d'analyse budgétaire, comptable et financière pour le gouvernement wallon et le gouvernement de la Communauté française. Cf. le site Internet <https://cif-walcom.be>.

<sup>133</sup> Décret wallon du 17 décembre 2015 modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du gouvernement wallon, le décret du 5 mars 2008 portant constitution de l'Agence wallonne de l'air et du climat et le Code wallon du logement et de l'habitat durable (*Moniteur belge*, 29 décembre 2015).

<sup>134</sup> M. VAN DEN KERKHOVE, « État des lieux et mise en œuvre de la comptabilité publique en Région wallonne », *op. cit.*

<sup>135</sup> Parlement wallon, *Déclaration de politique régionale*, n° 1, 28 juillet 2017, p. 13.

<sup>136</sup> Le solde structurel annuel des administrations publiques est défini dans la législation européenne comme « le solde annuel corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires » (cf., par exemple, l'article 3, § 3, a), du TSCG).

<sup>137</sup> *La Libre Belgique*, 18 août 2017.

<sup>138</sup> Cour des comptes, « États des lieux des finances publiques wallonnes », octobre 2017, [www.ccrek.be](http://www.ccrek.be).

intégral des nouvelles compétences dont elles héritent<sup>139</sup>. La Cour de comptes relève que cet écart croissant entre les recettes et les dépenses régionales entraîne des déficits récurrents, qui se répercutent sur les besoins de financement auprès des marchés financiers et continuent de la sorte à creuser la dette publique brute consolidée de la Région wallonne (qui s'élevait à 21,4 milliards d'euros au 31 décembre 2016). Aucune suite n'est directement donnée à ce rapport au cours de la législature.

Par ailleurs, l'accord de gouvernement a réitéré la volonté de créer une agence qui serait chargée de financer et de gérer la dette wallonne, aussi bien en ce qui concerne les opérations d'emprunts et de placements à court terme qu'en ce qui concerne la stratégie des placements à long terme. Cependant, en pratique, c'est un organisme plus ambitieux que J.-L. Crucke tente initialement de mettre en place, à savoir un « Centre stratégique d'expertise fiscale et financière », qui regrouperait la gestion de la politique financière, de la fiscalité et de la dette wallonne. Cependant, à la suite de la défection d'une députée wallonne MR en mars 2019, le gouvernement Borsus perd la majorité qui lui est nécessaire pour faire adopter par le Parlement wallon le décret instituant ce centre stratégique. En conséquence, c'est la Cellule de gestion de la dette, intégrée à la Direction générale du Budget du SPW Finances – et dont la création n'impose pas le vote d'un décret –, qui voit le jour peu après<sup>140</sup>.

### **2.3.3 Le gouvernement Di Rupo III (2019-2024) : l'avènement du BBZ et la création de la Commission externe de la dette et des finances publiques (CEDFP)**

À la suite des élections régionales du 26 mai 2019, un gouvernement PS/MR/Écolo est mis en place le 13 septembre 2019. Abstraction faite des mesures fiscales, la partie « La fiscalité et le budget » de la déclaration de politique régionale 2019-2024 ne contient que la phrase suivante sur les finances publiques régionales : « La trajectoire budgétaire de la législature conduira à l'équilibre en 2024, tout en préservant une importante capacité d'investissement en lien avec l'Union européenne »<sup>141</sup>.

Lors de son premier conclave budgétaire, qui se tient en novembre 2019, le gouvernement Di Rupo III décide – sous l'impulsion de J.-L. Crucke, demeuré au poste de ministre wallon du Budget et des Finances – de mettre en place un BBZ. Cette décision s'appuie sur deux éléments. D'une part, le gouvernement estime que l'endettement important de la Région wallonne (qui est mis en avant par le rapport de la Cour des comptes) et l'existence d'une pression fiscale élevée et d'un important besoin d'investissement (que J.-L. Crucke juge n'être ni « contesté ni contestable »<sup>142</sup>) imposent la réalisation d'un exercice de remise à plat des dépenses et recettes wallonnes. D'autre part, au travers de réunions informelles avec le cabinet de J.-L. Crucke, la Commission européenne a conseillé de mettre en place un exercice de revue de dépenses globales ; jusqu'alors en effet, les recommandations de l'UE relatives au questionnement de la qualité des dépenses publiques (cf. *supra*, 2.2) n'ont pas été directement suivies d'effet en Région wallonne.

---

<sup>139</sup> Cf. D. PIRON, « The Special Financing Law: Tax Competition and Fiscal Consolidation at the Heart of Belgium's Material Economic Constitution », in G. GRÉGOIRE, X. MINY (dir.), *The idea of Economic Constitution in Europe: Genealogy and Overview*, Leyde, Brill, 2022, p. 659-686.

<sup>140</sup> Cf. « Cellule Gestion de la dette », [www.wallonie.be](http://www.wallonie.be).

<sup>141</sup> Parlement wallon, *Déclaration de politique régionale*, n° 1, 13 septembre 2019, p. 68.

<sup>142</sup> Parlement wallon, Commission du Budget et des Infrastructures sportives, *Compte rendu intégral*, n° 65, 20 janvier 2020, p. 14.

Le projet de BBZ n'est donc pas explicitement mentionné dans la déclaration de politique régionale wallonne. Il s'agit là d'un élément significatif, en raison de l'importance politique de ce type de document dans le fonctionnement politique belge <sup>143</sup>. Dans cet État caractérisé par l'installation de (larges) gouvernements de coalition, l'accord de gouvernement est en effet censé contenir, dans les grandes lignes au moins, les politiques et les réformes que les partis composant l'exécutif ont convenu d'entreprendre durant la législature. Il est dès lors fréquent de voir les dirigeants s'y référer pour justifier la décision d'entreprendre ou non une politique. L'absence de mention explicite du BBZ dans le document fondateur du gouvernement wallon Di Rupo III s'explique notamment par le fait que l'accord de gouvernement a été négocié par les présidents de parti sans que la question des finances publiques n'apparaisse alors comme une priorité. *In fine*, le BBZ est avant tout une initiative personnelle de J.-L. Crucke, soutenue par le ministre-président E. Di Rupo.

L'objectif initial de la décision du gouvernement Di Rupo III d'instaurer un BBZ, de mener une revue complète des dépenses wallonnes et de questionner leur efficacité, leur efficience et leur cohérence. Pour rappel, une politique publique est considérée efficace lorsque son objectif est atteint avec les moyens alloués, tandis qu'elle est considérée efficiente si les moyens pour y parvenir sont optimisés <sup>144</sup>. En d'autres termes, un gain d'efficience peut être obtenu en réalisant mieux une tâche donnée avec des ressources identiques ou en la réalisant de manière identique avec des ressources inférieures. Quant à la cohérence d'une politique publique, elle s'apprécie au regard de la compatibilité des politiques publiques entre elles <sup>145</sup>. Il convient de préciser que ces trois concepts sont discrétionnaires : il n'existe pas de manière standardisée *a priori* pour les mesurer et différents instruments de mesure peuvent mener à des résultats (sensiblement) différents.

L'influence de l'UE dans la création du BBZ wallon se remarque notamment dans l'identification des organismes concernés par la méthode retenue par le gouvernement wallon : il s'agit de toutes les UAP wallonnes appartenant au secteur des administrations publiques régionales wallonnes au sens du SEC (S1312) <sup>146</sup>. *A contrario*, sont expressément exclus de l'exercice les organismes qui n'appartiennent pas à ce secteur – à l'instar, par exemple, de la Société wallonne des eaux (SWDE) et de Liège Airport, qui font partie du secteur des sociétés non financières (S11).

En parallèle, le 5 janvier 2021, J.-L. Crucke crée la Commission externe de la dette et des finances publiques (CEDFP), qui a pour mission de « conseiller le gouvernement wallon sur une trajectoire pluriannuelle soutenable pour les finances publiques » <sup>147</sup>. Il charge expressément ce nouvel organe de proposer une trajectoire budgétaire pluriannuelle à suivre. La présidence de la commission est confiée à Jean Hilgers (directeur à la BNB et président du Conseil régional du Trésor), tandis que Raphaël Dubois (membre du cabinet de J.-L. Crucke) est désigné comme rapporteur. Outre les représentants de cabinets ministériels et de

---

<sup>143</sup> K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium: Governing a Divided Society*, 2<sup>e</sup> édition, Londres, Palgrave Macmillan, 2012.

<sup>144</sup> OCDE, « Des meilleurs critères pour des meilleures évaluations », 2019.

<sup>145</sup> *Ibidem*.

<sup>146</sup> Parlement wallon, Question écrite n° 155 d'A. Antoine du 11 mai 2021 au ministre wallon J.-L. Crucke, sur « le budget base zéro, ses premiers enseignements fonctionnels et ses conséquences pour les unités d'administration publique (UAP) relevant des compétences [du] ministre », [www.parlement-wallonie.be](http://www.parlement-wallonie.be). Une UAP est définie comme « l'unité institutionnelle qui fait partie du périmètre de consolidation de la Région wallonne » par le décret du 17 décembre 2015 précité.

<sup>147</sup> SPW Finances, « Dette publique Wallonie. Rapport annuel 2021 », 2022, <https://finances.wallonie.be>, p. 11.

l'administration, cette commission est composée de huit économistes issus de la sphère académique, d'institutions publiques et de banques privées : Benoît Bayenet (président du CCE ; Université libre de Bruxelles - ULB), Henri Bogaert (commissaire au Plan émérite ; Université de Namur - UNamur), Bruno Colmant (Banque Degroof Petercam), Étienne De Callataÿ (Orcadia Asset Management), Philippe Donnay (commissaire au Plan <sup>148</sup>), Roland Gillet (Université Paris I Sorbonne et Solvay-ULB), J. Hilgers et Giuseppe Pagano (Université de Mons - UMons).

La CEDFP rend ses conclusions le 1<sup>er</sup> novembre 2021 <sup>149</sup>. Dans son rapport, elle dresse un état des lieux de l'endettement régional wallon, souligne que la soutenabilité de la dette wallonne n'est pas une fin en soi mais une « nécessité, une contrainte financière inévitable » afin de préserver la capacité d'endettement de la Région wallonne <sup>150</sup>, et se déclare « unanime à s'alarmer de la dynamique de la dette à politique inchangée » <sup>151</sup>. À partir de cette perspective, la CEDFP formule cinq recommandations. *Primo*, elle conseille de procéder à une surveillance continue de la dynamique de la dette wallonne et d'analyser régulièrement la soutenabilité de cette dette. *Secundo*, afin de limiter l'augmentation de la dette wallonne, elle recommande la réalisation d'un effort budgétaire structurel annuel équivalent à 1,0 % des recettes régionales, à savoir près de 150 millions d'euros. Cet objectif deviendra la ligne de conduite du gouvernement Di Rupo III, qui indiquera en avril 2022 s'engager à respecter la trajectoire recommandée par la CEDFP <sup>152</sup>. *Tertio*, elle recommande une gestion « holistique et dynamique » de la dette wallonne. Cette recommandation se matérialisera sous la forme d'un centre pluridisciplinaire consacré aux finances publiques, qui verra le jour en janvier 2024 (cf. *infra*, 4.2). *Quarto*, elle recommande la généralisation des revues de dépenses et du BBZ. *Quinto*, elle recommande de cimenter l'objectif de soutenabilité de la dette dans une règle budgétaire régionale.

En parallèle de ces objectifs, la Région wallonne se dote en octobre 2021 d'un Plan de relance de la Wallonie (PRW) <sup>153</sup>, qui regroupe des mesures issues du plan Get Up Wallonia <sup>154</sup>, du Plan wallon de la transition <sup>155</sup> et de la Facilité pour la reprise et la résilience <sup>156</sup>. Le PRW repose sur 7 643 millions d'euros d'investissement à travers plus de 300 mesures centrées autour de six axes : « Miser sur la jeunesse et les talents des Wallon.ne.s », « Assurer la soutenabilité environnementale », « Amplifier le développement économique », « Soutenir le bien-être, la solidarité et l'inclusion sociale », « Garantir une gouvernance innovante et participative » et « Soutenir la reconstruction et la résilience des territoires sinistrés ». Il vise à faire face aux enjeux sociaux, économiques et environnementaux, tout en répondant aux impacts des crises

---

<sup>148</sup> Il décède de manière inopinée le 22 octobre 2021.

<sup>149</sup> Commission externe de la dette et des finances publiques, « La soutenabilité de la dette de la Région wallonne. Rapport final », 1<sup>er</sup> novembre 2021.

<sup>150</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>151</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>152</sup> E. DI RUPO, « Un engagement structurel de l'ensemble du gouvernement pour assurer la soutenabilité de la dette wallonne », communiqué de presse, 21 avril 2022, <https://dirupo.wallonie.be>.

<sup>153</sup> Gouvernement wallon, « Plan de relance », octobre 2021.

<sup>154</sup> Lancé en avril 2020, le plan Get Up Wallonia a pour objectif d'assurer la relance post Covid-19 (cf. Conseil stratégique de Get up Wallonia, « Vers une prospérité plurielle et une équité intergénérationnelle », avril 2021).

<sup>155</sup> Prévu dans la déclaration de politique régionale 2019-2024, ce plan devait permettre d'assurer une « transition sociale, écologique et économique » (cf. Gouvernement wallon, « Déclaration de politique régionale pour la Wallonie », septembre 2019, p. 5).

<sup>156</sup> Cf. *infra*, 4.1.

causées par le Covid-19 et les inondations de juillet 2021. Les investissements issus du PRW pourraient permettre, d'ici 2030, d'augmenter le PIB wallon de 0,7 % <sup>157</sup>.

## 2.4. Conclusion

Ce deuxième chapitre a retracé l'histoire de l'autonomie budgétaire et financière de la Région wallonne. Afin de faire face à ses contraintes budgétaires, la Région wallonne a fait appel à des moyens de financement alternatif, censés permettre de réaliser une série d'investissements publics sans que ceux-ci aient un impact sur les comptes wallons du point de vue de la gouvernance budgétaire européenne. Cependant, cette stratégie a été perturbée lorsqu'Eurostat s'est intéressé à la dette wallonne et aux organismes compris dans le secteur S1312. Ainsi, entre septembre 2013 et septembre 2014, l'évaluation « officielle » de la dette wallonne a augmenté de 12 milliards d'euros, transformant par la même occasion la perception autour de la dette régionale. Depuis lors, la question des finances publiques régionales est devenue centrale dans le discours politique wallon. À l'heure actuelle, la Région wallonne se retrouve dans une situation où, d'une part, il lui est demandé de réaliser des efforts budgétaires annuels et, d'autre part, elle souhaite réaliser d'importants investissements publics dans le cadre du PRW. C'est dans ce contexte qu'a été déployé le BBZ en 2020-2022, censé remettre en question l'ensemble des dépenses publiques wallonnes.

---

<sup>157</sup> F. VERSCHUEREN, « Évaluation des effets macroéconomiques à long terme du Plan de relance de la Wallonie (2030-2040) », *Rapport de recherche*, IWEPS, n° 56, 2023.

## Chapitre 3.

### Le budget base zéro (BBZ) wallon, 2020-2022

Ce troisième chapitre explore en profondeur l'expérience de BBZ qu'a menée la Région wallonne entre 2020 et 2022. Pour ce faire, la première section (3.1) clarifie la notion de BBZ, en soulignant la distinction entre la théorie administrative et la mise en œuvre de l'outil en Région wallonne. La deuxième section (3.2) revient ensuite sur l'élaboration de la méthodologie wallonne, en l'occurrence avec l'appui de firmes de consultance privées. La troisième section (3.3) explique la structure et l'organisation générale de la méthode ainsi établie. Enfin, la quatrième section (3.4) aborde différents problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre du BBZ wallon.

#### 3.1. Qu'est-ce que le BBZ ? De la théorie administrative à la mise en œuvre wallonne

Cette première section explique la distinction entre le BBZ tel qu'il est présenté dans la littérature scientifique, d'une part, et tel qu'il a été mis en œuvre en Région wallonne en 2020-2022, d'autre part. Pour ce faire, la première sous-section (3.1.1) évoque tour à tour les principes de l'incrémentalisme, qui sous-tend classiquement la confection du budget, et de la budgétisation par la performance, censée permettre de lier le processus budgétaire à l'évaluation des politiques publiques. La seconde sous-section (3.1.2) aborde ensuite plus en profondeur le BBZ wallon et ses spécificités.

##### *3.1.1. La confection d'un budget public : de l'incrémentalisme à la budgétisation par la performance*

Le budget est le reflet financier de ce que le gouvernement fait ou souhaite faire<sup>158</sup>. Sa confection s'exerce classiquement de manière annuelle<sup>159</sup>. Ce principe de l'annualité budgétaire implique concrètement que, chaque année, le gouvernement établit les comptes de l'année précédente (X-1) en vue de leur vote au parlement, exécute le budget de l'année en cours (X) sur la base des crédits votés par le parlement, et prépare le budget de l'année suivante (X+1) en vue de son vote par le parlement.

Dans ce cadre, les gouvernements ont, en pratique, tendance à repartir du budget en vigueur, qu'ils ajustent ensuite à la marge, de manière dite « incrémentale »<sup>160</sup>. Ces ajustements incrémentaux sont déterminés par des facteurs tels que les demandes de l'administration, les relations entre l'administration et les ministres ou des circonstances particulières<sup>161</sup>. Ces ajustements ne répondent pas nécessairement (ou prioritairement) à des considérations d'efficacité dans l'usage des deniers publics, mais résultent avant tout d'arbitrages

---

<sup>158</sup> A. WILDAVSKY, « Political Implications of Budgetary Reform », *Public Administration Review*, volume 21, n° 4, 1961, p. 183-190.

<sup>159</sup> À titre d'exemple, l'article 174, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution belge dispose : « Chaque année, la Chambre des représentants arrête la loi des comptes et vote le budget ».

<sup>160</sup> C. E. LINDBLOM, « The Science of "Muddling Through" », *Public Administration Review*, volume 19, n° 2, 1959, p. 79-88.

<sup>161</sup> A. WILDAVSKY, « Political Implications of Budgetary Reform », *op. cit.*

politiques <sup>162</sup>. De manière schématique, la confection du budget peut alors être résumée par l'équation suivante <sup>163</sup> :

Budget de l'année X + (-) ajustements incrémentaux = Budget de l'année X+1

Depuis des décennies, les gouvernements imaginent et développent des modes de budgétisation supposés aboutir à une distribution plus rationnelle des moyens publics. Pour ce faire, ces méthodes proposent de lier la confection du budget à l'évaluation des politiques publiques, afin d'aboutir à une « budgétisation par la performance » (« *performance budgeting* »). De manière schématique, cette budgétisation par la performance peut permettre de poursuivre trois objectifs complémentaires <sup>164</sup> : évaluer les politiques gouvernementales ; aider le gouvernement à réallouer les ressources, afin par exemple de privilégier des politiques publiques qui mènent à de meilleurs résultats ; accroître la responsabilisation des gestionnaires publics en essayant, d'une part, de mieux lier leur usage des deniers publics aux résultats d'évaluation de politiques publiques et, d'autre part, d'améliorer la transparence de l'utilisation des ressources, par exemple en rendant publics les rapports et évaluations qui résultent de l'exercice <sup>165</sup>. Cette façon de procéder doit ainsi permettre de baser les modifications budgétaires sur des données issues d'évaluations de politiques publiques ou d'audits, et ainsi d'éviter – ou, à tout le moins, de limiter – les changements incrémentaux, uniquement motivés par des raisons politiques.

Les modalités de cette budgétisation par la performance sont toutefois variables et leur conception a évolué au cours des soixante dernières années. Les États-Unis ont été pionniers en la matière, notamment au travers de méthodes telles que le *planning, programming and budgeting system* (PPBS) et le *zero-based budgeting* (ZBB), qui y ont vu le jour dans les années 1960 <sup>166</sup>.

Le PPBS présuppose une connaissance exhaustive de toutes les activités des administrations. Chaque administration est censée définir ses objectifs en matière d'utilisation des ressources pour l'année en cours et les relier à des données quantitatives récoltées durant l'année. Cette méthode a été largement critiquée par la littérature scientifique <sup>167</sup>, en particulier parce que, d'une part, une évaluation des politiques publiques ne peut se baser exclusivement sur des données quantitatives (souvent non pertinentes et mal comprises par les fonctionnaires) et, d'autre part, la charge de travail demandée et le manque d'expérience des acteurs impliqués ne permettent pas au PPBS d'arriver à des résultats concluants <sup>168</sup>.

Le *zero-based budgeting*, ou budget base zéro (BBZ) en français, est une technique de budgétisation développée en 1969 par Peter A. Pyhrr – qui occupait alors un poste de manager

---

<sup>162</sup> P. BEZES, A. SINE (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, *op. cit.*

<sup>163</sup> M. S. DE VRIES, J. NEMEC, « Dilemmas in Performance-Based Budgeting », in M. S. DE VRIES, J. NEMEC, D. ŠPAČEK (dir.), *Performance-Based Budgeting in the Public Sector*, Londres, Palgrave Macmillan, 2019, p. 3-25.

<sup>164</sup> D. MOYNIHAN, I. BEAZLEY, *Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*, Washington, World Bank Group, 2016, p. 170.

<sup>165</sup> M. S. DE VRIES, J. NEMEC, « Dilemmas in Performance-Based Budgeting », *op. cit.*

<sup>166</sup> W. VAN DOOREN, C. HOFFMANN, « Performance Management in Europe: An Idea Whose Time Has Come and Gone? », in E. ONGARO, S. VAN THIEL (dir.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, 2018, p. 207-225.

<sup>167</sup> Cf., par exemple, S. B. BOTNER, « Four Years of PPBS: An Appraisal », *Public Administration Review*, volume 30, n° 4, 1970, p. 423-431 ; F. C. MOSHER, « Limitations and Problems of PPBS in the States », *Public Administration Review*, volume 29, n° 2, 1969, p. 160-167.

<sup>168</sup> A. WILDAVSKY, « Rescuing Policy Analysis from PPBS », *Public Administration Review*, volume 29, n° 2, 1969, p. 189-202.

au sein de l'entreprise Texas Instrument Inc <sup>169</sup>. Dans la conception de P. A. Pyhrr, le BBZ consiste en une technique radicalement opposée à l'incrémentalisme. Il doit permettre à l'organisation (publique ou privée) qui la met en œuvre de confectionner son budget en partant littéralement de zéro, plutôt qu'en prenant pour base le budget de l'année en cours. Pour ce faire, la méthode propose de questionner chaque année l'ensemble des dépenses de l'organisation considérée à l'aune de leur efficacité et de leur efficacité, dans le but tout à la fois de réaliser des économies (ou de réinvestir les fonds ainsi économisés dans d'autres domaines) et d'adapter annuellement les besoins budgétaires aux priorités politiques. Cependant, différentes tentatives de mise en œuvre du BBZ au sein des administrations états-uniennes ont démontré que cette vision est particulièrement utopique, puisque le fait de repartir annuellement d'une « feuille blanche » représente une charge de travail conséquente. Dès lors, les administrations ont tendance à repartir du budget existant afin de réaliser leur BBZ, retombant ainsi dans la pratique d'incrémentalisme auquel la méthode tente justement d'échapper <sup>170</sup>.

Ces méthodes de budgétisation, qui diffèrent l'une de l'autre à certains égards mais partagent l'objectif commun d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques, ont progressivement disparu à la suite des difficultés de leur mise en œuvre. Cependant, leur philosophie a subsisté et évolué au cours du temps ; elle se matérialise désormais dans les *spending reviews*, ou revues de dépenses en français.

Bien que les revues de dépenses ne soient pas nouvelles <sup>171</sup>, leur popularité s'est accrue au cours des dix dernières années. En 2020, 31 des 38 pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) avaient déjà utilisé cette technique <sup>172</sup>. À la différence des méthodes telles que le PPBS ou le BBZ, la revue de dépenses n'est pas une méthode de budgétisation à proprement parler, mais plutôt une technique censée aider à confectionner le budget. En d'autres termes, il n'est plus question de lier directement la réalisation du budget aux performances des politiques menées (comme le préconisent le PPBS et le BBZ), mais de produire, au sujet des politiques publiques, une série d'informations susceptibles d'être utilisées à d'autres moments que celui de la réalisation du budget.

Les revues de dépenses peuvent varier significativement entre elles selon trois dimensions <sup>173</sup>. *Primo*, elles peuvent être réalisées en tant qu'exercice unique ou être institutionnalisées. *Secundo*, leur périmètre peut couvrir l'ensemble des dépenses ou seulement une partie d'entre elles. *Tertio*, elles peuvent être réalisées de manière annuelle ou de manière plus périodique. De ces différences fondamentales, découle une pluralité de définitions de la notion de revues de dépenses, comme en témoignent les deux définitions successives données par l'OCDE (qui est considérée comme l'organisation experte en matière de *spending reviews*). Dans une première définition, datant de 2014, l'OCDE présentait les revues de dépenses comme le processus de

---

<sup>169</sup> P. A. PYHRR, « The Zero-Base Approach to Government Budgeting », *Public Administration Review*, volume 37, n° 1, 1977, p. 1-8.

<sup>170</sup> Cf., par exemple, T. LAUTH, « Zero-Base Budgeting in Georgia State Government: Myth and Reality », *Public Administration Review*, volume 38, n° 35, 1978, p. 420-430 ; V. S. SHERLEKAR, B. V. DEAN, « An Evaluation of the Initial Year of Zero-Base Budgeting in the Federal Government », *Management Science*, volume 26, n° 8, 1980, p. 83-96.

<sup>171</sup> À titre d'exemple, les Pays-Bas et le Royaume-Uni menaient déjà des exercices de revues de dépenses dans les années 1980.

<sup>172</sup> OCDE, « Spending Review Dataset », 2020.

<sup>173</sup> F. K. M. VAN NISPEN, « Policy Analysis in Times of Austerity: A Cross-National Comparison of Spending Reviews », *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, volume 18, n° 5, 2016, p. 479-501.

développement et d'adoption d'économies basées sur une analyse systématique des dépenses budgétaires<sup>174</sup>. En 2021, elle a donné une nouvelle définition, quelque peu modifiée, qui ne met plus explicitement l'accent sur la réalisation d'économies budgétaires. L'OCDE définit désormais les revues de dépenses comme un processus collaboratif qui consiste à informer le gouvernement sur ses options politiques en analysant les dépenses du gouvernement dans des domaines précis et en les liant au processus budgétaire<sup>175</sup>. Poursuivant sa définition, l'OCDE explique que les revues de dépenses peuvent permettre à un gouvernement d'atteindre trois objectifs différents : gérer son niveau de dépenses publiques, aligner celles-ci sur les priorités gouvernementales, et améliorer l'efficacité des politiques publiques.

Les deux définitions précitées de l'OCDE renvoient à deux conceptions distinctes de l'instrument de la revue de dépenses. La première correspond à une acception étroite du concept : la revue de dépenses y est considérée comme une réforme qui est précisément délimitée dans le temps, qui connaît un début et une fin, et qui questionne les dépenses pour réaliser des économies budgétaires<sup>176</sup> – voire dégager des ressources qui pourraient être utilisées à d'autres fins, sans nécessairement impliquer de diminution du budget<sup>177</sup>. La seconde conception est, à l'inverse, beaucoup plus globale : elle voit la revue de dépenses comme une pratique institutionnalisée, intégrée au processus budgétaire annuel. Dans cette seconde perspective, la revue de dépenses aide le gouvernement à s'éloigner de l'incrémentalisme, en fondant ses décisions budgétaires sur des évaluations et audits préalables, dans une logique de budgétisation par la performance<sup>178</sup>.

Comprendre la différence entre le BBZ en tant que méthode de budgétisation telle qu'envisagée par P. A. Pyhrr et chacune des deux conceptions des revues de dépenses est indispensable pour expliquer, d'une part, en quoi a consisté le BBZ wallon et, d'autre part, pour expliquer la mise en œuvre de revues de dépenses au sein de la Région wallonne (cf. *infra*, 4.2).

### **3.1.2. Le BBZ wallon : une revue de dépenses aux objectifs ambigus**

Peu après le conclave budgétaire de novembre 2019 (cf. *supra*, 2.3.3), le groupe MR du Parlement wallon publie un document de présentation du BBZ wallon<sup>179</sup>. Ce texte fait référence au BBZ en tant que technique budgétaire et que concept opposé à l'incrémentalisme. Cependant, cette présentation entretient une confusion quant à la portée effective de l'instrument. En dépit de son nom, le BBZ mis en place par le gouvernement wallon Di Rupo III ne cherche pas à modifier la manière dont le budget wallon est élaboré d'année en année, mais plutôt à questionner la façon dont l'argent public est dépensé, au regard de principes d'efficacité et d'efficience. En d'autres termes, l'objectif du BBZ wallon n'est pas véritablement de repartir d'une « feuille blanche » afin d'aboutir, en fin d'année, à un nouveau budget séparé de tout incrémentalisme. Son objectif est plutôt de questionner l'ensemble des dépenses wallonnes, sur une période de dix-huit mois, afin de dégager des ressources pouvant

---

<sup>174</sup> M. ROBINSON, « Spending Reviews », *OECD Journal of Budgeting*, volume 13, n° 2, 2014, p. 3.

<sup>175</sup> OCDE, *Government at a Glance*, Paris, 2021, p. 130.

<sup>176</sup> F. K. M. VAN NISPEEN, « Policy Analysis in Times of Austerity », *op. cit.*

<sup>177</sup> F. S. REDBURN, T. E. THORNTON, *The Politics of Fiscal Responsibility: A Comparative Perspective*, Washington, Westphalia Press, 2019.

<sup>178</sup> *Ibidem.*

<sup>179</sup> MR, « Un budget base 0 qu'est-ce que cela veut dire ? », 13 décembre 2019, [www.mrpw.be](http://www.mrpw.be).

être utilisées à d'autres fins. À cet égard, le BBZ wallon s'apparente donc avant tout à un exercice de revue de dépenses.

L'ambiguïté autour de la nature du BBZ wallon est notamment nourrie par la communication officielle du gouvernement. Ainsi, tant le site Internet du ministre des Finances et du Budget wallon, J.-L. Crucke, remplacé par Adrien Dolimont (MR) à dater du 13 janvier 2022 <sup>180</sup>, que celui de l'administration wallonne des Finances <sup>181</sup> présentent le BBZ comme une technique budgétaire opposée à l'incrémentalisme.

Par ailleurs, deux acteurs proches de la méthode font référence au BBZ wallon comme étant un BBZ « accéléré » – adjectif qui n'apparaît cependant pas dans la communication officielle du gouvernement. Le BBZ accéléré est une méthode propriétaire développée par le cabinet Roland Berger <sup>182</sup>, l'une des firmes de consultance sélectionnées par le gouvernement Di Rupo III pour élaborer et mettre en œuvre la méthode wallonne (cf. *infra*, 3.2). L'adjectif « accéléré » est primordial puisqu'il permet d'expliquer les différences entre le concept de BBZ mentionné dans la littérature scientifique et le BBZ mis en place en Région wallonne. Classiquement, un BBZ oblige une organisation à repartir de zéro – comme son nom l'indique. Cependant, un tel processus est particulièrement chronophage. Il semble dès lors que, en raison tant de la taille de l'administration wallonne que de la volonté de réaliser cet exercice sur une seule législature, le ministre des Finances et du Budget du gouvernement Di Rupo III a décidé de ne pas repartir de zéro, mais plutôt de remettre en question les politiques existantes afin de chercher de potentielles zones d'amélioration (c'est-à-dire voir ce qui pourrait être réaffecté pour réaliser des économies) – selon, donc, une logique proche de celle de la revue de dépenses.

À ce stade, il importe de préciser qu'il n'existe pas de bon ou de mauvais BBZ en soi. La méthode mise en place par la Région wallonne ne doit dès lors pas être discréditée pour la simple raison qu'elle ne correspond pas au BBZ préconisé dans la littérature. La démonstration qui précède a visé avant tout à souligner l'ambiguïté qui entoure la méthode depuis le départ, en raison notamment d'une appellation qui a créé une certaine confusion dans l'esprit de divers acteurs. Plusieurs membres de l'administration et des cabinets ministériels ont en effet été surpris en découvrant la méthode appliquée en pratique, celle-ci étant très éloignée de l'idée qu'ils se faisaient *a priori* de ce que recouvrait l'expression « budget base zéro ».

Il convient d'ajouter en outre que, en tant que modèle s'apparentant à une revue de dépenses, le BBZ mis en place par la Région wallonne est partagé, dès l'origine, entre deux objectifs différents et potentiellement contradictoires : d'une part, le gain d'efficacité, d'efficience et de cohérence et, d'autre part, l'atteinte d'objectifs chiffrés.

Le premier objectif est celui d'une amélioration de l'efficacité, de l'efficience et de la cohérence des dépenses publiques wallonnes. Pour ce faire, une revue et une analyse complètes des dépenses et des recettes de tous les organismes du secteur des administrations publiques wallonnes (S1312) est menée relativement à trois catégories : les dépenses liées au fonctionnement de l'administration, les dépenses d'intervention (qui touchent directement aux politiques mises en œuvre) et les recettes perçues par l'administration.

À côté de cet objectif général, les firmes de consultance privées ont avancé des objectifs chiffrés d'économie. Sur la base de leur expérience passée, elles se sont en effet engagées auprès du

---

<sup>180</sup> A. DOLIMONT, « Déploiement du budget base zéro », Communiqué de presse, 20 mai 2020, <https://dolimont.wallonie.be>.

<sup>181</sup> « Le budget base zéro », <https://finances.wallonie.be>.

<sup>182</sup> Roland Berger, « Budget base zéro accéléré », septembre 2016, [www.rolandberger.com](http://www.rolandberger.com).

gouvernement Di Rupo III à ce que les économies réalisées soient d'entre 10,0 % et 15,0 % sur les dépenses de fonctionnement et d'entre 7,0 % et 10,0 % sur les dépenses d'intervention. En théorie, ces pourcentages correspondent à des ambitions générales, afin d'éviter que certains domaines ne soient tenus de réaliser des économies disproportionnées par rapport à d'autres, cela dans un souci de créer un sentiment d'équité et d'effort commun au sein de l'ensemble des administrations et des cabinets ministériels. À terme, l'exercice devait ainsi permettre de dégager 1,5 milliard d'euros <sup>183</sup>. Cet objectif n'a toutefois pas pu être rencontré en pratique, en raison d'une série de difficultés et de résistances rencontrées durant la phase de mise en œuvre (cf. *infra*, 3.4).

Avant de se plonger dans la méthode elle-même, il importe de signaler que la partie du BBZ wallon relative aux recettes n'est pas explorée dans la suite du présent *Courrier hebdomadaire*, notamment en raison du fait qu'aucune communication gouvernementale ni analyse détaillée ne semble exister à ce propos. Dans le cadre d'une question parlementaire, l'ancien ministre du Budget et des Finances du gouvernement wallon Demotte II, A. Antoine (Les Engagés), n'a d'ailleurs pas hésité à formuler l'hypothèse d'un abandon pur et simple de ce volet, question à laquelle le ministre A. Dolimont n'a pas apporté de réponse claire <sup>184</sup>. Dans les faits, il semble qu'il a bien été procédé à un exercice relatif aux recettes, mais qu'aucun résultat n'en a été dégagé.

### **3.2. Le rôle des firmes de consultance privées dans l'élaboration de la méthode**

C'est donc mû par l'idée de questionner l'utilisation des dépenses wallonnes que le gouvernement Di Rupo III lance deux marchés publics.

Le premier, lancé le 20 décembre 2019, a pour objectif de faire appel à une firme de consultance privée pour établir une méthodologie de réalisation du BBZ <sup>185</sup>. Trois cabinets de consultance (KPMG, Deloitte et Roland Berger) remettent une offre. Le marché public est finalement octroyé à Roland Berger. Dans le but de spécifier la méthodologie à déployer en collaboration avec Roland Berger, la Région wallonne crée en interne un groupe de travail (*taskforce*) composé de 11 membres : un représentant de l'Inspection des finances <sup>186</sup>, trois représentants du SPW, un représentant de la CIF, un représentant de la Commission européenne <sup>187</sup>, et cinq représentants du ministre-président, du ministre du Budget et des Finances et des trois vice-ministres-présidents du gouvernement wallon <sup>188</sup>.

Six mois plus tard, le 15 juin 2020, un second marché public est lancé afin de sélectionner les firmes de consultance privées qui seront chargées de mettre en œuvre la méthodologie

---

<sup>183</sup> *L'Écho*, 3 juin 2020.

<sup>184</sup> Parlement wallon, Commission du Budget et des Infrastructures sportives, *Compte rendu intégral*, n° 167, 2 mai 2022.

<sup>185</sup> Parlement wallon, Commission du Budget et des Infrastructures sportives, *Compte rendu intégral*, n° 65, 20 janvier 2020, p. 14.

<sup>186</sup> L'Inspection des finances se présente comme « un corps indépendant, intègre et interfédéral qui vise continuellement à formuler des avis professionnels de qualité afin d'aider les gouvernements à utiliser les deniers publics de manière efficace, efficiente et économe » (cf. le site Internet [www.inspfin.be](http://www.inspfin.be)).

<sup>187</sup> Le BBZ est considéré comme une réforme importante par la Commission européenne et des contacts fréquents ont lieu avec le cabinet du ministre wallon du Budget et des Finances, ce qui explique la présence d'un des membres de la Commission.

<sup>188</sup> Parlement wallon, Commission du Budget et des Infrastructures sportives, *Compte rendu intégral*, n° 65, 20 janvier 2020, p. 15.

préalablement développée<sup>189</sup>. Le cahier des charges couvre la gestion opérationnelle du programme, l'appui méthodologique, la consolidation des chiffres et du programme, ainsi que la communication aux parties prenantes. Il est également précisé que le travail des consultants est amené à prendre fin une fois l'ensemble des organisations analysées. En d'autres termes, il ne comprendra pas de suivi des résultats : une fois le travail des consultants achevé, les administrations et les cabinets ministériels décideront seuls de la mise en œuvre et du suivi des résultats. Les firmes Roland Berger et Deloitte sont toutes deux sélectionnées à l'issue de la procédure.

La décision de faire appel à des consultants privés, externes à l'administration, ne va pas de soi. Parmi les multiples raisons qui peuvent inciter un gouvernement à opter pour cette solution<sup>190</sup>, trois semblent avoir particulièrement influencé le gouvernement wallon dans le cadre du BBZ : le manque présumé à la fois d'expérience et de ressources en interne, et l'indépendance supposée des firmes de consultance privées.

Premièrement, si Roland Berger est sélectionné pour aider la Région wallonne à établir la méthodologie, c'est entre autres parce que ce cabinet a déjà mis en œuvre un BBZ dans d'autres organismes publics, tels qu'Actiris (agence bruxelloise pour l'emploi). Il a donc été considéré comme familier avec la réalisation d'un tel exercice dans un contexte public, bien que ce soit la première fois qu'il le déploie sur un organisme d'une taille aussi importante que le SPW<sup>191</sup>.

Deuxièmement, la mise en œuvre du BBZ nécessite le travail de plusieurs dizaines de personnes. Estimant que la Région wallonne ne dispose pas d'un tel nombre d'agents mobilisables (ce qui est un choix politique), *a fortiori* dotés d'une expérience en matière de revue de dépenses, le gouvernement wallon a décidé de confier cette mise en œuvre à un ensemble composé pour deux tiers de membres de firmes de consultance privées et pour un tiers de membres de l'administration.

Enfin, troisièmement, les firmes de consultance privées sont généralement considérées par les acteurs gouvernementaux comme des opérateurs technocratiques et surtout apolitiques<sup>192</sup>. À l'inverse, le gouvernement wallon a craint que les résultats d'un processus qui serait mené purement en interne ne soient discrédités par certains cabinets ministériels pour des raisons avant tout politiques. Dans ce contexte, faire appel à des consultants privés lui a semblé apte, en somme, à prendre un recul jugé bienvenu par rapport au jeu partisan.

Il convient toutefois de noter que le présupposé de neutralité des firmes de consultance privées est critiquable à deux égards au moins. D'une part, loin d'être neutres, les cabinets de consultance sont avant tout mus par une logique financière<sup>193</sup>. En effet, ils sont mandatés par le gouvernement, qui attend donc qu'ils produisent des résultats. Dans le cas présent, via l'introduction d'objectifs chiffrés, les consultants ont procédé à une simplification tant de la

---

<sup>189</sup> Parlement wallon, Commission du Budget et des Infrastructures sportives, *Compte rendu intégral*, n° 125, 3 juin 2020.

<sup>190</sup> M. MAZZUCATO, R. COLLINGTON, *The Big Con: How the Consulting Industry Weakens our Businesses, Infantilizes our Governments, and Warps our Economies*, Londres, Penguin Press, 2023.

<sup>191</sup> Au 31 décembre 2020, plus de 10 000 personnes travaillaient pour les sept entités qui composent le SPW (sans compter le personnel des nombreuses agences régionales) : le Secrétariat général, le SPW Agriculture, Ressources naturelles et Environnement, le SPW Mobilité et Infrastructures, le SPW Territoire, Logement, Patrimoine et Énergie, le SPW Intérieur et Action sociale, le SPW Économie, Emploi et Recherche et le SPW Finances. Cf. « Des chiffres et des ét[r]es : qui sont les agents du SPW ? », <https://spw.wallonie.be>.

<sup>192</sup> R. STEINER, C. KAISER, L. REICHMUTH, « Consulting in the Public Sector in Europe », in E. ONGARO, S. VAN THIEL (dir.), *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, op. cit., p. 475-495.

<sup>193</sup> *Ibidem*.

réalité que de la manière de mesurer les résultats obtenus (les gains quantitatifs étant plus faciles à appréhender que des gains d'efficacité, d'efficacités et de cohérence). Cependant, cette simplification a induit une série d'effets pervers (cf. *infra*, 3.4). D'autre part, les membres des firmes de consultance revendiquent souvent eux-mêmes la qualité de technocrates<sup>194</sup>. La technocratie repose sur la croyance qu'il existe des experts neutres et détachés de toute idéologie, dotés de la capacité de présenter des solutions optimales après avoir analysé de manière objective et impartiale le problème auquel ils sont confrontés. Cette posture n'est cependant que de façade : en réalité, les technocrates sont guidés par leur propre système de croyance, d'inspiration néolibérale<sup>195</sup>. Envisagé en tant que rationalité politique<sup>196</sup>, le néolibéralisme poursuit un dessein de « désenchantement de la politique par la science économique »<sup>197</sup>, qui consiste à « objectiver » les décisions politiques et politiques publiques sur la base d'arguments économiques, présentés comme la seule rationalité légitime, en lieu et place d'autres formes d'arguments, par exemple de nature politique<sup>198</sup>. Dans le cas présent, cela a par exemple impliqué que, pour atteindre les objectifs chiffrés qu'ils avaient avancés auprès du gouvernement wallon, les consultants privés ont analysé de manière indiscriminée l'ensemble des dépenses de l'administration wallonne, quel que soit la finalité ou le fondement de celles-ci (politique, social, environnemental, etc.).

### 3.3. Le déploiement du BBZ wallon

La méthodologie du BBZ déployée pour la Région wallonne par les deux firmes de consultance privées est particulièrement structurée, en ce qui concerne aussi bien son planning et son organisation que sa mise en place au sein des administrations. Pour mettre en œuvre la méthode, des unités décisionnelles (UD) sont établies. Celles-ci correspondent généralement à une direction ou un service de l'administration, qui englobe de 40 à 60 personnes. Il est prévu par ailleurs que les acteurs administratifs participent directement à la méthode. Ainsi, trois catégories d'acteurs sont créées au sein de l'administration, à côté des consultants privés : les responsables d'UD, les coordinateurs d'UD et les « champions BBZ ».

Le rôle de responsable d'UD est assumé par un chef d'équipe, de département ou de direction, à qui sont posées les questions systématiques, notamment quant à la pertinence des activités, la rencontre ou non des objectifs fixés, etc. Pour sa part, le coordinateur est le point de contact entre les consultants et l'UD. Généralement membre du comité de direction ou de l'équipe « finances » ou « stratégie » de l'entité concernée, il a pour rôle d'aider à gérer et à coordonner la mise en place de la méthode au sein de l'UD<sup>199</sup>. Enfin, les « champions BBZ » sont des fonctionnaires qui ont été formés de manière plus approfondie à la méthode afin de réaliser un travail identique à celui des consultants (afin d'éviter à l'administration wallonne de devoir

---

<sup>194</sup> *Ibidem*.

<sup>195</sup> E. BERTSOU, D. CARAMANI, « Measuring Technocracy », in E. BERTSOU, D. CARAMANI (dir.), *The Technocratic Challenge to Democracy*, Londres, Routledge, 2020, p. 91-109.

<sup>196</sup> P. DARDOT, C. LAVAL, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2010.

<sup>197</sup> W. DAVIES, *The Limits of Neoliberalism: Authority, Sovereignty and the Logic of Competition*, Londres / Los Angeles, Sage, 2017.

<sup>198</sup> Pour une application au cas belge, cf. D. PIRON, Z. EVRARD (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique op. cit.*

<sup>199</sup> Parlement wallon, Commission du Budget et des Infrastructures sportives, *Compte rendu intégral*, n° 201, 13 juin 2022.

payer un nombre équivalent de consultants externes supplémentaires). Désignés sur une base volontaire, ils ne bénéficient d'aucune rémunération supplémentaire en lien avec ce rôle.

Le déroulement de la méthodologie est divisé en quatre vagues successives, d'une durée de seize semaines chacune. Il a pris place entre octobre 2020 et mai 2022. La répartition de l'ensemble des entités concernées (SPW comme UAP) entre les différentes vagues est opérée sur des bases se voulant à la fois pratiques et thématiques : il s'agit de regrouper au sein d'une même vague des entités en charge de matières proches <sup>200</sup>, tout en s'assurant que l'ensemble des cabinets ministériels soient effectivement impliqués tout au long de l'exercice (plutôt que lors de certaines vagues uniquement). Quant à elle, la durée de seize semaines est motivée par l'expérience précédente des firmes de consultance <sup>201</sup>, ainsi que par la volonté de réaliser l'exercice sur une seule législature.

Chacune des vagues est elle-même divisée en cinq phases.

La première phase, dite de cadrage et de mobilisation, a pour but d'identifier les diverses parties prenantes de la vague et de leur expliquer les objectifs de la méthode, afin de les préparer à mettre en œuvre celle-ci.

La deuxième phase, dite de transparence, vise à établir une cartographie de l'ensemble des interventions effectuées par l'administration et des activités réalisées par ses agents.

La troisième phase est celle de l'identification d'une série de « leviers » et de « marges de manœuvre », deux concepts clés de la méthode. Un levier est une opportunité d'améliorer l'efficacité, l'efficience et la cohérence de l'administration. Par exemple, imaginons une tâche manuelle qui doit être vérifiée par plusieurs agents : cela requiert du temps, sans apporter de réelle plus-value. Dans ce cas, un levier pourrait être de digitaliser cette tâche afin que son exécution requière moins de temps et de personnel. Chaque levier identifié est décrit et quantifié par un montant en euros ou en équivalent temps plein (ETP) qui serait économisé s'il était activé. Cette économie potentielle représente une marge de manœuvre. En d'autres termes, l'objectif pratique du BBZ wallon est de passer en revue l'ensemble des dépenses de l'administration, de percevoir les zones d'amélioration et d'y affecter des leviers qui, en cas d'activation, permettraient de libérer des marges de manœuvre, envisagées sous la forme de montants ou d'ETP susceptibles d'être économisés ou alloués à d'autres fins. La recherche de ces leviers et marges de manœuvre concerne les dépenses de fonctionnement comme celles d'intervention.

La quatrième phase de chaque vague concerne la définition de plans d'action afin d'activer ces leviers. En d'autres termes, une fois qu'un levier est identifié, une série d'actions y sont attachées afin de pouvoir le mobiliser. Par exemple, dans le cas d'une tâche à digitaliser, une de ces actions pourrait être de passer un marché public afin de se doter du programme informatique nécessaire.

Enfin, la cinquième et dernière phase a trait aux arbitrages politiques et administratifs à réaliser afin de matérialiser les résultats du BBZ. En d'autres termes, la concrétisation des résultats issus du travail des consultants et des acteurs administratifs est, en bout de course, conditionnée à des décisions politiques.

---

<sup>200</sup> Par exemple, l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREM) et l'Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises (IFAPME) sont tous deux impliqués dans le cadre de la thématique « formation » de la première vague.

<sup>201</sup> Roland Berger avait initialement proposé que la durée des vagues soit de douze semaines, ainsi qu'il procède habituellement avec les organisations privées.

Pour discuter de l'avancement de la méthode et des résultats obtenus, des comités de pilotage (COFIL) sont mis en place, à trois niveaux différents. Outre les consultants, présents dans chacun de ces trois niveaux, le premier niveau de chaque vague comprend les administrations concernées, à savoir les responsables d'UD et les champions BBZ, le deuxième niveau inclut les différents cabinets ministériels concernés par la thématique en question, et le troisième niveau regroupe l'ensemble des cabinets ministériels. Chaque niveau se réunit trois fois par vague, soit neuf COFIL par vague et 36 durant l'ensemble de l'exercice.

### **3.4. Les difficultés rencontrées au cours de la mise en œuvre**

Le « BBZ accéléré » mis en place par les cabinets Roland Berger et Deloitte est donc une méthode directement importée du secteur privé. Bien que modifiée (légèrement) afin de mieux convenir aux spécificités de la Région wallonne, elle a connu une mise en œuvre jugée difficile par de nombreux acteurs. Cette section analyse cet aspect de la réforme en trois étapes. La première sous-section (3.4.1) cite des exemples directement issus de l'expérience des acteurs administratifs, démontrant la difficulté d'implémenter une méthode commune à des organismes publics wallons parfois très différents. La deuxième sous-section (3.4.2) s'attache à expliquer la tension entre les différents objectifs poursuivis par le BBZ wallon, ainsi que les conflits induits par cette tension. Enfin, la troisième sous-section (3.4.3) revient sur les résultats de la méthode.

#### **3.4.1. Une méthode unique, mais des organismes très différents**

L'administration régionale wallonne est composée d'un ensemble d'organismes diversifiés et dotés de leurs propres spécificités<sup>202</sup>. Cette diversité est notamment due à la décentralisation administrative prononcée que connaît la Région wallonne<sup>203</sup>. La méthode unique mise en place dans le cadre du BBZ wallon ne permettait pas de prendre en compte l'ensemble de ces diversités, ce qui a mené à une implémentation inégale. À titre d'exemple, certains organismes, comme l'Agence wallonne pour une vie de qualité (AVIQ), sont gérés de manière paritaire, ce qui signifie que plusieurs acteurs, aussi bien gouvernementaux que sociaux, sont impliqués dans la prise de décision. Cependant, la méthodologie élaborée par les consultants privés n'a pas été pensée de manière à permettre de tels échanges de points de vue. Et cela alors que le gouvernement wallon avait indiqué vouloir collaborer avec les interlocuteurs sociaux.

La phase dite de transparence illustre les problèmes rencontrés par les acteurs. Cette phase avait pour objectif d'établir une cartographie précise de l'ensemble des activités réalisées par l'administration et de l'utilisation des ressources, au niveau aussi bien des dépenses d'intervention que de personnel. Par exemple, chaque acteur devait décrire ses activités quotidiennes au cours d'une semaine de travail type de cinq jours, permettant de diviser ses activités en autant de tranches de 0,2 ETP. Cette cartographie a toutefois posé deux types de problèmes.

Le premier d'entre eux a résidé dans le fait que toutes les administrations ne démarraient pas la méthode sur les mêmes bases. Certaines avaient déjà l'habitude de réaliser une cartographie de leurs activités, qu'elles pouvaient donc réutiliser dans le cadre du BBZ. Mais inversement, la réalisation d'une telle cartographie s'est avérée particulièrement chronophage pour les

---

<sup>202</sup> M. PETIT JEAN, « Le régime des mandats dans l'administration wallonne », *op. cit.*

<sup>203</sup> K. VERHOEST, S. DEMUZERE, J. ROMMEL, « Belgium and Its Regions », *op. cit.*

administrations qui n'en possédaient pas encore. Pour elles, le BBZ a donc représenté une importante charge de travail, en particulier lors de cette première phase, notamment parce que les membres du personnel devaient y participer en sus des activités qui les occupaient déjà. À titre d'exemple, alors qu'il était initialement prévu qu'ils accordent l'équivalent d'un mi-temps au BBZ, deux « champions BBZ » ont parfois dû y consacrer un temps plein et faire appel à un troisième collègue, tout en devant continuer bien entendu à gérer les responsabilités liées à leur travail quotidien. Cela les a conduits à travailler de dix heures à quinze heures par jour, ainsi que les week-ends, afin de respecter le calendrier préalablement établi de seize semaines, qu'ils considéraient trop court. Ils ont donc regretté un manque d'anticipation et de prévision. En effet, le second marché public relatif au BBZ a été accordé à Roland Berger et Deloitte en septembre 2020, tandis que l'exercice en lui-même a démarré seulement un mois plus tard, en octobre 2020. Ce rythme rapide n'a pas permis à ces acteurs d'anticiper la charge de travail et de mieux s'organiser en interne. *A contrario*, d'autres acteurs, qui ne consacraient tout au plus qu'une demi-journée de travail par semaine à l'exercice, ont considéré que la durée de seize semaines était tout à fait adaptée. L'expérience très variée des acteurs semble donc avoir dépendu à la fois de la taille de leur unité décisionnelle et de son degré de compatibilité préalable avec la méthode mise en œuvre.

Un second inconvénient lié à la cartographie est que la méthode BBZ reposait sur un logiciel informatique qui ne laissait pas de marge de manœuvre aux acteurs. Par exemple, il était attendu que l'agenda de chaque agent soit divisé en cinq tâches hebdomadaires. Toutefois, le mode de travail de l'organisme de certains acteurs s'accommodait mal d'une telle division, en raison notamment de la variété des activités réalisées au quotidien. Les acteurs ont cependant dû se tenir au cadre fixé par le logiciel, qui ne permettait pas d'adaptation. Il semble que l'impossibilité de tenir un agenda sur plusieurs semaines (ce qui aurait permis d'obtenir une idée plus précise des activités réalisées), combiné au temps limité qui était imparti, a amené certains acteurs à fournir des données approximatives. En outre, se sont posés des problèmes liés à la catégorisation du personnel : les trois catégories prévues par la méthode – juniors, seniors et expérimentés – se sont révélées peu adaptées à des administrations où se mêlent des fonctionnaires aux profils divers.

Ajoutons encore que certaines organisations n'avaient pas attendu la mise en place du BBZ pour chercher à améliorer leur efficacité et leur efficacité. Il leur était donc difficile d'atteindre les objectifs chiffrés qui avaient été fixés (cf. *supra*, 3.1.2), et cela malgré l'insistance des consultants, puisque cela aurait impliqué de réduire des dépenses particulièrement importantes.

### ***3.4.2. Les finalités équivoques du BBZ : en quête d'économies, d'efficacité ou d'efficience ?***

Un autre aspect problématique du BBZ a concerné la tension fondamentale entre, d'une part, l'objectif d'efficacité, d'efficience et de cohérence annoncé par le gouvernement et, d'autre part, les objectifs d'économies chiffrées avancés par les consultants. L'utilisation du terme « budget base zéro » a même été contestée par divers acteurs administratifs, qui ont considéré que, en réalité, la méthode avait pour unique but de sabrer dans les dépenses, puisque les ministres comme les consultants insistaient avant tout voire exclusivement sur l'atteinte des objectifs chiffrés. Il semble même que les leviers qui permettaient d'améliorer l'efficacité, l'efficience et la cohérence sans contribuer à l'atteinte des objectifs d'économies chiffrées n'avaient que peu d'importance aux yeux des consultants. La quête d'économies chiffrées apparaît donc avoir grandement influencé le travail des consultants. En outre, ceux-ci pouvaient

eux-mêmes proposer des leviers susceptibles de dégager des marges de manœuvre, mais leurs suggestions témoignaient souvent de leur manque d'expérience de terrain et de connaissances institutionnelles.

Une première série d'exemples peut être mise en avant pour démontrer la recherche d'économies. Ils ont en commun de consister en des économies superficielles voire factices, devant permettre d'atteindre les chiffres annoncés sans pour autant apporter de réels changements, dans la plus pure logique de « gouvernance par les nombres » déjà observée dans de nombreuses politiques sectorielles <sup>204</sup>. Premièrement, dans le cas d'un organisme ayant perçu des subsides qu'il n'avait pas utilisés et qu'il était donc légalement tenu de rembourser, les consultants ont considéré ce remboursement comme une économie réalisée dans le cadre de l'exercice BBZ bien qu'il en était complètement indépendant. Deuxièmement, un membre d'une organisation avait proposé de supprimer un poste de direction. Les consultants ont directement accepté, considérant que cela permettrait d'économiser un salaire de directeur, alors que le membre en question souhaitait en réalité restructurer l'organisme en créant des postes d'encadrement pour gagner en efficacité, sans que cela ne se traduise nécessairement par un gain d'économie. Troisièmement, dans le cas d'une compétence gérée conjointement par la Région wallonne et la Communauté française, afin d'atteindre les cibles fixées, les consultants ont purement et simplement proposé de transférer l'ensemble de la compétence à cette dernière institution.

Il importe également de souligner que plusieurs acteurs gouvernementaux insistaient sur l'idée de conserver un même niveau de service. Cependant, une deuxième série d'exemples montrent que la logique inhérente au travail des consultants était avant tout la recherche d'objectifs chiffrés, quitte à diminuer le service rendu. Ainsi, il a été suggéré de diminuer le nombre de routes déneigées en hiver ou de réduire les montants accordés pour les prestations familiales, voire d'y mettre un terme à 18 ans. Certaines sources indiquent aussi qu'a été évoquée la piste de renoncer au service citoyen ou à des subventions ponctuelles à divers associations et organismes <sup>205</sup>. Toutes ces propositions n'ont finalement pas été retenues, faute d'avoir fait l'objet d'un accord politique. Elles ont parfois été ouvertement combattues en interne.

La durée de chaque vague explique en partie la superficialité de certains des résultats obtenus : plusieurs acteurs ont critiqué le fait que la méthode de BBZ voulait « aller trop vite » et ont considéré que le fait d'être soumis à un rythme très serré empêchait de mener une réflexion approfondie autour des missions et activités réalisées. Ainsi, les marges de manœuvre associées à certains leviers sont particulièrement approximatives parce qu'il n'a pas été possible, dans le temps imparti, de procéder à des comparaisons qui auraient permis d'évaluer l'impact de ces leviers.

Il est à noter que l'exercice semble s'être révélé aussi difficile pour les consultants privés que pour les acteurs administratifs. Issus du secteur privé, ils connaissaient relativement mal le fonctionnement de l'administration wallonne et se sont retrouvés à déployer une méthode initialement pensée pour des organisations privées (qui plus est d'une taille bien inférieure à celle du SPW) et dont le vocabulaire était peu adapté au service public. Et ce même si la méthode originale a, dans une certaine mesure, été adaptée au SPW. De plus, une différence

---

<sup>204</sup> A. SUIPOT, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France (2012-2014)*, nouvelle édition, s.l. [Paris], Pluriel, 2020.

<sup>205</sup> C. VAN TICHELEN, É. LEBEAU, « BBZ : de l'austérité budgétaire à la transformation de l'État », *Démocratie*, volume 9, n° 1, 2022, p. 2-5.

était généralement opérée par les acteurs administratifs entre les consultants *seniors*, qui insistaient sur l'atteinte des résultats chiffrés, et les consultants *juniors*, qui étaient chargés de réaliser le travail de terrain avec les membres de l'administration. Cette seconde catégorie était soumise au même calendrier que les acteurs administratifs et à une charge de travail similaire, tout en étant dépendante de la connaissance de terrain des acteurs administratifs. Les exemples susmentionnés démontrent que, loin d'être omniscients, ils ont avant tout tenté d'émettre des propositions en vue d'atteindre les objectifs que leur hiérarchie s'était engagée à atteindre auprès du gouvernement.

### 3.4.3. De l'ambition initiale aux résultats finaux

Les résultats du BBZ étaient *in fine* intégralement conditionnés au nombre de leviers effectivement « activés ». Afin de faciliter les prises de décisions politiques devant donner suite, le cas échéant, au travail des consultants et des acteurs administratifs, tous les leviers dégagés durant la méthode ont été divisés en quatre catégories (A, B, C et D) durant les différents COPIL. Les leviers de la catégorie A étaient validés par l'administration sans requérir de validation supplémentaire de la part du gouvernement. Les leviers de la catégorie B étaient ceux pour lesquels il existait un accord de principe mais qui nécessitaient une validation par le gouvernement, par exemple parce qu'un arrêté devait être modifié. La catégorie C regroupait les leviers plus sensibles politiquement, qui requéraient un réel arbitrage politique entre les cabinets ministériels. Enfin, les leviers de la catégorie D étaient d'ores et déjà abandonnés, pour des raisons politiques et de faisabilité.

À cet égard, il importe de rappeler que l'un des objectifs annoncés du BBZ wallon était de réinvestir les ressources dégagées par les leviers activés. En ce qui concerne les ressources humaines, 50 % des marges étaient amenées à être réinvesties par le responsable de l'entité concernée et 50 % par le ministre de tutelle (en concertation avec le responsable de l'entité). En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, 60 % pouvaient être directement réinvestis par le responsable de l'entité, 20 % par les ministres concernés (en concertation avec le responsable de l'entité) et 20 % par le gouvernement (sur proposition du ministre de tutelle). Enfin, pour les dépenses d'investissement, 80 % étaient décidés par le ministre de tutelle et 20 % par le gouvernement (sur proposition du ministre de tutelle) <sup>206</sup>.

Les résultats finaux du BBZ peuvent, à de nombreux égards, être considérés comme décevants au regard des ambitions initiales. Le ministre A. Dolimont a lui-même indiqué que le BBZ avait été « mal compris », ce qui amenait donc le résultat du BBZ à « *de facto* ne pas être bon » <sup>207</sup>. Sur une marge potentielle annoncée de 1,5 milliard d'euros, seuls quelque 200 millions ont effectivement été dégagés par le gouvernement wallon. En matière de dépenses de fonctionnement, 111 millions d'euros ont été réorientés par l'administration, 50 millions sont en cours de développement et 100 millions n'ont pas fait l'objet d'un accord politique. En matière de dépenses d'intervention, seuls 40 millions d'euros ont été dégagés sur une marge de manœuvre estimée à 1 milliard d'euros.

Un tel résultat semblait attendu par une série d'acteurs, qui exprimaient déjà des réserves quant au succès de la méthode au cours de la première vague. À leurs yeux, il existait un réel décalage

---

<sup>206</sup> Parlement wallon, Commission du Budget et des Infrastructures sportives, *Compte rendu intégral*, n° 166, 26 avril 2021.

<sup>207</sup> *L'Écho*, 27 janvier 2023.

entre l'ambition de départ et ce qui a été réalisé durant la méthode, tout simplement parce que concrétiser l'ambition initiale impliquait de prendre des décisions fortes et donc politiquement délicates. Malgré ces résultats jugés décevants et une mise en œuvre parfois compliquée, de nombreux acteurs administratifs ont apprécié la remise en question des dépenses qu'a entraînée le BBZ. De plus, l'exercice a servi de base à l'élaboration des revues de dépenses wallonnes (cf. *infra*, 4.2).

Sur la base de l'analyse proposée ici, l'échec relatif de l'expérience de BBZ en Région wallonne peut vraisemblablement s'expliquer par un travail de terrain conduit trop rapidement, qui a mené à l'identification de leviers et de plans d'action approximatifs. Il semble en outre que le départ du gouvernement, le 10 janvier 2022, de J.-L. Crucke, qui était à l'initiative de la méthode, ait également influencé l'issue du processus. En son absence, une réelle impulsion politique au sein du gouvernement aurait ainsi manqué en vue d'activer davantage de leviers.

## Chapitre 4.

### L'institutionnalisation des revues de dépenses

Ce chapitre présente la manière dont la Région wallonne a décidé en 2024 de procéder à une institutionnalisation de la pratique des revues de dépenses sur la base de son expérience du BBZ (4.2). Avant cela, il revient sur le rôle joué par la Commission européenne à cet égard (4.1). La situation présentée est celle arrêtée en avril 2024.

#### 4.1. Le plan de relance européen

Le BBZ wallon a été initialement pensé comme une méthode à usage unique. Il n'avait donc, au départ, pas pour perspective d'être institutionnalisé. Lors de sa mise en place, rien n'était d'ailleurs prévu quant à ce qui se produirait à son issue. Mais la situation a rapidement changé à cet égard, sous l'impulsion de l'UE.

En mars 2020, en réponse à la crise due à la pandémie de Covid-19, l'UE a décidé d'activer la clause dérogatoire générale du PSC, qui permet aux États membres de « s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme (...), à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme »<sup>208</sup>. En juillet 2020, elle a également adopté un plan de relance inédit, baptisé « Next Generation EU » (NGEU) et doté d'une enveloppe initiale de 806,9 milliards d'euros. Au cœur de ce plan se trouve la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), un instrument ayant pour objectif de financer des réformes et des investissements au sein des États membres, par l'intermédiaire de prêts (385,8 milliards d'euros) et de subventions (338 milliards d'euros) conditionnés à l'adoption de certaines réformes demandées par l'UE<sup>209</sup>.

Pour bénéficier des moyens prévus par le plan NGEU, chaque État membre de l'UE a dû remettre au printemps 2021 un Plan national pour la reprise et la résilience (PNRR) détaillant les investissements et les réformes qu'il comptait entreprendre, ainsi que les montants associés. Avant leur validation par le Conseil de l'UE, la Commission européenne a évalué chacun des plans selon plusieurs critères : son respect des CSR de 2019 et de 2020, sa capacité à créer de l'emploi et à améliorer la capacité de résilience économique et sociale de l'État membre, et sa contribution aux transitions digitale et écologique (auxquelles respectivement 37 % et 20 % des investissements du PNRR doivent œuvrer). Les projets retenus s'étendent de 2023 à 2026, et les paiements sont versés par tranche, une fois atteintes certaines étapes clés.

Dans le cas de la Belgique, le processus est coordonné par le cabinet du secrétaire d'État pour la Relance et les Investissements stratégiques du gouvernement fédéral De Croo (PS/MR/Écolo/CD&V/Open VLD/Vooruit/Groen), Thomas Dermine (PS). Le montant initialement octroyé à la Belgique était de 5,9 milliards d'euros. La répartition interne a alors été décidée comme suit : 2,225 milliards pour la Communauté et Région flamande, 1,48 milliard pour la Région wallonne, 1,25 milliard pour l'Autorité fédérale, 495 millions pour la Communauté française, 395 millions pour la Région de Bruxelles-Capitale et 50 millions pour la Communauté germanophone.

<sup>208</sup> Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 précité.

<sup>209</sup> P. BISCARI, P. BUTZEN, W. GELADE, W. MELYN, S. VAN PARYS, « The EU Budget and the Next Generation EU Recovery Plan: A Game Changer? », *Economic Review*, BNB, septembre 2021, p. 28-67.

Cependant, le montant initial a été revu à la baisse en juin 2022. La répartition des fonds entre les différents pays européens décidée à l'origine se basait sur une série de paramètres, destinés à refléter la vulnérabilité économique des États membres avant la crise sanitaire ainsi que les conséquences économiques de cette crise<sup>210</sup>. La détérioration de la croissance économique en 2020 et 2021 ayant été largement inférieure aux prévisions initiales de la Commission européenne (0,1 %, en lieu et place d'une contraction attendue de 4,6 % du PIB), l'enveloppe octroyée à la Belgique a connu une diminution considérable, pour atteindre 4,52 milliards d'euros.

Devant cette perte théorique de près de 1,4 milliard d'euros, la Belgique a proposé, fin juillet 2023, une version actualisée de son PNRR à hauteur de 5,3 milliards d'euros ; en novembre 2023, celle-ci a été acceptée par la Commission européenne. Cette version actualisée comprend les 4,52 milliards d'euros désormais octroyés dans le cadre du plan NGEU, auxquels s'ajoutent trois éléments : 282 millions d'euros de subsides provenant des fonds REPowerEU<sup>211</sup>, un transfert de 229 millions d'euros du Fonds européen pour le Brexit<sup>212</sup> vers le plan de relance, et un prêt de 264 millions d'euros<sup>213</sup>.

Le PNRR de la Belgique se divise en six axes : « Climat, durabilité et innovation », « Transformation numérique », « Mobilité », « Social et vivre-ensemble », « Économie du futur et productivité » et « Finances publiques et examen des dépenses »<sup>214</sup>. Ce dernier axe reprend des mesures qui ont pour objectif d'améliorer la qualité des finances publiques belges. Ainsi, les gouvernements fédéral, wallon, bruxellois, flamand et de la Communauté française<sup>215</sup> se sont tous engagés à mettre en place et à institutionnaliser une revue de dépenses. Dans le cas de la Région wallonne, la réforme prévue, intitulée « Budget base zéro », comprend deux éléments. Le premier est « un volet marché public en collaboration avec le consortium désigné, à savoir Roland Berger et Deloitte, pour l'analyse des recettes et l'analyse des dépenses »<sup>216</sup>. Le deuxième consiste en « une assistance technique de la Commission européenne visant à revoir les procédures en cours dans le cadre des revues de dépenses (...) et établir des plans d'actions pour l'inscription de l'examen des dépenses dans le processus budgétaire sur le long terme »<sup>217</sup>.

Le premier volet réside dans le BBZ analysé dans les chapitres 2 et 3 du présent *Courrier hebdomadaire*, tandis que le second représente une institutionnalisation de la méthode, qui n'était pas prévue quand la méthode a été lancée. Cette démarche d'institutionnalisation est donc une conséquence directe du plan NGEU, qui renforce le contrôle exercé par les institutions européennes sur les États membres : puisque l'évaluation des PNRR se basait, entre autres, sur

---

<sup>210</sup> P. BISCIARI, W. GELADE, W. MELYN, « Investment and Reform in Germany, France, Italy, Spain and Belgium's National Recovery and Resilience Plans », *Economic Review*, BNB, décembre 2021, p. 1-39.

<sup>211</sup> L'initiative REPowerEU a pour objectifs, entre autres, de réduire la dépendance énergétique européenne aux énergies fossiles russes et de réduire de 20 % la consommation d'énergie. Pour plus d'informations, cf. « REPowerEU. Une énergie abordable, sûre et durable pour l'Europe », <https://commission.europa.eu>.

<sup>212</sup> Ce fonds a été mis en place en septembre 2021 afin de faire face aux conséquences économiques du Brexit. Cf. Parlement européen, « Adoption d'un fonds visant à atténuer les conséquences du Brexit », Communiqué de presse, 15 septembre 2021, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

<sup>213</sup> *L'Écho*, 16 novembre 2023.

<sup>214</sup> Cabinet du secrétaire d'État fédéral à la Relance et aux Investissements stratégiques, en charge de la Politique scientifique, « Plan national pour la reprise et la résilience. Belgique », 2021, <https://dermine.belgium.be>.

<sup>215</sup> Le gouvernement de la Communauté germanophone n'a pas présenté de réforme de revue de dépenses dans le cadre du PNRR de la Belgique.

<sup>216</sup> *Ibidem*, p. 572.

<sup>217</sup> *Ibidem*.

la prise en compte par les États membres des CSR de 2019 et 2020, l'accès aux subsides du FRR était directement conditionné à la mise en place de réformes qui y étaient proposées<sup>218</sup> – dont, dans le cas de la Belgique, l'institutionnalisation d'une revue de dépenses.

Or, si l'institutionnalisation d'un instrument de revue de dépenses était une condition *sine qua non* à l'obtention des fonds, le BBZ wallon ne remplissait pas cette condition à lui seul. Alors que ce BBZ était pensé comme un exercice unique, la Commission européenne a pu profiter de la conditionnalité prévue par le plan NGEU pour forcer la Région wallonne à institutionnaliser un exercice de revue de dépenses.

#### 4.2. L'institutionnalisation de revues de dépenses wallonnes

Pour ce faire, à la fin de l'année 2020 – soit alors que la mise en œuvre de l'expérience de BBZ venait à peine de débiter –, le gouvernement wallon Di Rupo III a introduit via le cabinet du ministre A. Dolimont une demande d'assistance technique auprès de la Commission européenne<sup>219</sup> afin de pouvoir obtenir des conseils en matière de *spending reviews*. La Commission européenne, via sa Direction générale de l'Appui à la réforme structurelle (DG Reform)<sup>220</sup>, a analysé et accepté la demande de soutien technique ; celui-ci est donc financé par l'UE. Une consultance externe a été requise de l'OCDE, considérée comme l'organisme de référence en matière d'expertise sur les *spending reviews*. Un groupe de quatre membres de l'OCDE a alors été dépêché en Wallonie entre le 2 septembre 2021 et le 27 janvier 2022, afin d'analyser le BBZ wallon et de fournir des recommandations quant à une institutionnalisation du processus de revue de dépenses. Cette mission a débouché sur un rapport technique, remis en novembre 2022 et intitulé « Soutenir la Région wallonne pour renforcer les capacités en matière de revues des dépenses »<sup>221</sup>. Ce rapport contient 25 recommandations divisées en huit catégories : objectifs que doivent poursuivre les revues de dépenses, gouvernance à instaurer, phases à suivre (au nombre de trois : planification, réalisation, et mise en œuvre et suivi), alignement avec le processus budgétaire, développement et renforcement des capacités, et révision du cadre de revue de dépenses.

L'une de ces recommandations consistait en la réalisation d'un manuel de revue de dépenses. Ce document a été rédigé par le cabinet du ministre A. Dolimont, en s'inspirant de manuels similaires réalisés notamment aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Ce manuel wallon contient des instructions quant à la démarche à suivre et est amené à servir de *vade-mecum* pour les acteurs concernés. Incorporant les recommandations de l'OCDE, il détaille tout à la fois l'objectif des revues de dépenses, leur organisation pratique en trois phases, le mode de gouvernance qui les encadre et la façon dont elles doivent être incorporées au calendrier, ainsi qu'une série de conseils et de modèles afin d'aider et d'aiguiller les acteurs impliqués.

Ainsi, l'objectif des revues de dépenses wallonnes est similaire aux objectifs qui ont été ceux du BBZ wallon, à savoir chercher à améliorer l'efficacité, l'efficience et la cohérence des dépenses publiques régionales. Cependant, la façon d'atteindre ces objectifs est différente. Là

---

<sup>218</sup> S. BEKKER, « The EU's Recovery and Resilience Facility: A Next Phase in EU Socioeconomic Governance? », *Politics and Governance*, volume 9, n° 3, 2021, p. 175-185.

<sup>219</sup> Le gouvernement de la Communauté française Jeholet (PS/MR/Écolo) a introduit une même demande.

<sup>220</sup> Les missions de la DG Reform sont d'aider les États membres de l'UE à mettre en œuvre des réformes structurelles. Cf. le site Internet <https://reform-support.ec.europa.eu>.

<sup>221</sup> OCDE, « Soutenir la Région Wallonne pour renforcer les capacités en matière de revues des dépenses. Rapport technique », GOV/SBO(2023)4, novembre 2022, <https://one.oecd.org>.

où l'exercice BBZ de 2020-2022 a passé en revue l'entièreté des dépenses de l'administration wallonne en quatre vagues de seize semaines chacune, les revues de dépenses fonctionnent selon un périmètre et un calendrier significativement différents : chaque exercice se concentre sur trois à cinq sujets, qui sont sélectionnés par le gouvernement sur la base des propositions avancées par l'ensemble des administrations wallonnes, et il s'étend sur une période supérieure à un an au travers de trois phases. Cela signifie donc que, en rythme de croisière, deux exercices de revue de dépenses seront constamment en cours au même moment.

Lors de la première phase, celle de planification, le ministre wallon du Budget et des Finances demande aux administrations du SPW, aux UAP et à d'autres organismes – par exemple, l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) ou le Conseil économique, social et environnemental de Wallonie (CESE Wallonie) – de soumettre des propositions de sujets. Une liste de dix sujets est sélectionnée et un cahier des charges est rédigé pour chacun d'entre eux. Le gouvernement wallon choisit ensuite les trois à cinq sujets qui feront l'objet des revues de dépenses. La deuxième phase, celle de réalisation, s'étend sur dix mois. Elle se divise elle-même en trois parties. La première partie, qui dure trois mois et aboutit à un rapport intermédiaire, a pour objectif de collecter les données nécessaires à la réalisation de l'analyse et de formuler des hypothèses. La deuxième partie, qui dure cinq mois et aboutit au rapport final, analyse et vérifie les différentes hypothèses, détaille l'impact des mesures potentielles, et élabore des plans de mise en œuvre. La troisième partie, qui dure deux mois, finalise le rapport avant qu'il ne soit remis au gouvernement. Une fois les dix mois écoulés, la troisième phase, celle de mise en œuvre et de suivi, implémente les mesures choisies et assure le suivi de leur impact.

L'OCDE a recommandé à la Région wallonne, d'une part, d'assurer une base légale aux revues de dépenses et, d'autre part, de mettre en place un centre dédié jouant le rôle d'entité de coordination. Le gouvernement Di Rupo III s'y est conformé.

D'une part, le gouvernement wallon a entrepris de modifier le décret WBFIn afin d'institutionnaliser les revues de dépenses dans le processus budgétaire. Il a avalisé l'avant-projet de décret le 21 mars 2024<sup>222</sup>, et a déposé le projet de décret au Parlement wallon le lendemain<sup>223</sup>. Ce texte a été adopté en commission du Budget et des Infrastructures le 9 avril

---

<sup>222</sup> Réponse du ministre wallon du Budget et des Finances du 26 mars 2024 à la question écrite n° 117 de S. Hazée du même jour sur « l'aboutissement de l'avant-projet de décret modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes », [www.parlement-wallonie.be](http://www.parlement-wallonie.be). L'avant-projet de décret a préalablement fait l'objet d'un avis du Conseil d'État, remis au gouvernement wallon le 20 mars 2024.

<sup>223</sup> Parlement wallon, *Projet de décret modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes*, n° 1669/1, 22 mars 2024 (cf. aussi Parlement wallon, *Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code wallon de l'action sociale et de la santé et du décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi assurant la transposition des mesures transversales minimales visées à l'article 52/3 du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes, pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution*, n° 1671/1, 22 mars 2024). Il est à noter que, pour leur part, Les Engagés et le PTB ont déposé des propositions de décret sur le sujet depuis les bancs de l'opposition : cf. respectivement Parlement wallon, *Proposition de décret modifiant l'article 102 du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes en vue d'un meilleur contrôle parlementaire des unités d'administration publique de type 3*, n° 976/1, 28 juin 2022 et Parlement wallon, *Proposition de décret modifiant l'article 102 du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes*, n° 1066/1, 13 octobre 2022.

2024<sup>224</sup>, puis en séance plénière le 24 avril suivant<sup>225</sup>. L'entrée en vigueur de la majorité des dispositions modificatives est prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2025<sup>226</sup>.

D'autre part, le 20 juillet 2023, le gouvernement wallon a institué par arrêté le Centre stratégique d'expertise fiscale, financière et budgétaire (CESEFFB, communément appelé Wallonie Finances Expertises - WFE)<sup>227</sup>. Le CESEFFB, qui est placé sous l'autorité du ministre wallon des Finances et du Budget et qui a officiellement débuté ses travaux en janvier 2024, regroupe quatre structures : la CIF, la Cellule fiscale de la Région wallonne (cellule fiscale d'expertise et de support stratégique instituée près du gouvernement wallon)<sup>228</sup>, la Cellule d'appui au monitoring du SPW Finances et la Cellule de gestion de la dette du SPW Finances. Elle constitue ainsi un nouvel organe pluridisciplinaire, dont les objectifs englobent ceux des structures fusionnées. En d'autres termes, cet organe est similaire à celui initialement imaginé par J.-L. Crucke en 2019 (cf. *supra*, 2.3.2). Ce regroupement doit également permettre, d'une part, de mutualiser les ressources des services concernés et, d'autre part, de constituer la cellule dédiée aux revues de dépenses. En d'autres termes, aucun budget supplémentaire n'est prévu pour la réalisation des revues de dépenses.

Dès lors, là où le BBZ a eu pour objectif de passer en revue l'intégralité des dépenses de la Région wallonne, l'objectif des revues de dépenses est d'analyser les dépenses régionales de manière régulière et plus ciblée. L'ambition affichée est de développer une culture de l'évaluation permanente, afin de pouvoir constamment analyser les politiques publiques et décider s'il est opportun de les poursuivre ou si les ressources doivent être réorientées à d'autres fins. Les revues de dépenses, qui se couplent à la création d'une nouvelle entité pluridisciplinaire, se présentent ainsi comme le dernier outil en date mis en place par la Région wallonne afin de pouvoir suivre ses finances publiques et sa trajectoire d'assainissement budgétaire.

---

<sup>224</sup> Parlement wallon, Commission du Budget et des Infrastructures sportives, *Compte rendu avancé*, n° 136, 9 avril 2024, p. 1-29.

<sup>225</sup> « Les résultats des votes. Séance plénière du mercredi 24/04/2024 à 09:00 », [www.parlement-wallonie.be](http://www.parlement-wallonie.be).

<sup>226</sup> Parlement wallon, Commission du Budget et des Infrastructures sportives, *Compte rendu avancé*, n° 136, 9 avril 2024, p. 3, 9 et 12. Quant à elles, « les dispositions relatives à la consolidation comptable entreront en vigueur à une date à fixer par le prochain gouvernement wallon, mais au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2030. En effet, ni les services d'administration générale – au premier chef la Direction du compte régional du SPW Finances – ni les UAP qui composent le périmètre de consolidation ne seront prêts le 1<sup>er</sup> janvier 2025 » (*ibidem*, p. 3).

<sup>227</sup> Arrêté du gouvernement wallon du 20 juillet 2023 portant création du Centre stratégique d'expertise fiscale, financière et budgétaire, en abrégé : CESEFFB, et abrogeant diverses dispositions en la matière (*Moniteur belge*, 8 novembre 2023).

<sup>228</sup> Instituée par l'arrêté du gouvernement wallon du 27 mars 2002 portant création d'une cellule fiscale de la Région wallonne (*Moniteur belge*, 10 avril 2002).

## Chapitre 5 : Mise en perspective : la situation flamande

Le processus de fédéralisation de la Belgique a ouvert des opportunités d'innovation, à savoir que les Communautés et Régions ont la possibilité de prendre des trajectoires de réforme différentes et à des moments différents <sup>229</sup>. Malgré ces différences potentielles, la littérature scientifique consacrée à l'étude des différences interrégionales en Belgique, notamment en matière de réformes administratives et budgétaires, demeure limitée <sup>230</sup>. À titre de mise en perspective de la situation wallonne, ce dernier chapitre présente brièvement les réformes entreprises en Communauté flamande et la logique institutionnelle qui les sous-entend.

Historiquement, la Communauté flamande a adopté une approche proactive en matière de réformes budgétaires et administratives, ce qui lui a valu une réputation d'entité modernisatrice – là où la Région wallonne est habituellement considérée comme retardataire <sup>231</sup>. Ainsi, la Communauté flamande a entamé ses premières réformes administratives dès 1991, avec le projet Matrix : celui-ci instaurait, au sein de l'administration flamande, des départements horizontaux (s'occupant des procédures internes à l'administration) et des départements verticaux (chargés des compétences externes), et chargeait le collègue du secrétariat général d'assurer la coordination entre départements <sup>232</sup>. Elle a poursuivi ses réformes d'envergure en 2000, avec la *Beter Bestuurlijk Beleid*, dont l'objectif était notamment de réduire le nombre de cabinets ministériels et de poursuivre le processus d'agencification de l'administration, selon les principes du *new public management*.

En parallèle de ces réformes administratives, la Communauté flamande a également procédé à une série de réformes budgétaires, à commencer par le projet *Doelmatigheidsanalyse* en 1992, dont l'objectif était d'améliorer la visibilité de l'ensemble des coûts et d'introduire la gestion des performances dans la structure budgétaire. Elle a également commencé à adopter une approche de budgétisation par la performance dès 2003, avec l'adoption d'un décret de réformes financières et budgétaires <sup>233</sup>.

Outre ces réformes initiales, la Communauté flamande a continué à être modernisatrice, notamment à la suite de la sixième réforme de l'État. Ainsi, l'évolution de l'écart entre les recettes et les dépenses publiques flamandes qui en a résulté a incité le gouvernement flamand à questionner ses dépenses. Sur une impulsion de l'administration des Finances et du Budget, la Communauté flamande a décidé de lancer une revue de dépenses pilote sur les titres-services en 2018, avec l'aide la Commission européenne. Cet exercice a débouché sur un rapport, qui préconisait d'intégrer les revues de dépenses au processus budgétaire <sup>234</sup>. À la suite de la publication de ce rapport, l'accord du gouvernement flamand Jambon (N-VA/CD&V/Open VLD) a mentionné ouvertement en 2019 le désir de mettre en place un budget basé sur la

---

<sup>229</sup> M. BRANS, C. DE VISSCHER, D. VANCOPPENOLLE, « Administrative Reform in Belgium: Maintenance or Modernisation? », *West European Politics*, volume 29, n° 5, 2006, p. 979-998.

<sup>230</sup> Cf., par exemple, K. VERHOEST, S. DEMUZERE, J. ROMMEL, « Belgium and Its Regions », *op. cit.*

<sup>231</sup> M. BRANS, C. DE VISSCHER, D. VANCOPPENOLLE, « Administrative Reform in Belgium », *op. cit.*

<sup>232</sup> *Ibidem*.

<sup>233</sup> *Ibidem*. Pour plus d'information, cf. Cour des comptes, « Controleren, evalueren en informeren », juin 2019, [www.ccrek.be](http://www.ccrek.be).

<sup>234</sup> M. CANGIANO, R. ERCOLI, J. HERS, « Flanders: Integrating Spending Review in the Budgetary System. Technical Report », Structural Reform Support Service of the European Commission, mai 2019, <https://fin.vlaanderen.be>.

performance<sup>235</sup> : « *Prestatie-geïnfomeerd begroten rollen we verder uit. Zo koppelen we op een transparante manier prestatie-informatie, die gebaseerd is op kwalitatieve en relevante indicatoren en beleidsevaluaties, terug naar het Vlaams Parlement, burgers, ondernemingen, verenigingen en andere overheden* [Nous poursuivons le déploiement de la budgétisation axée sur la performance. Ainsi, nous relierons, de manière transparente, les informations sur les performances, basées sur des indicateurs qualitatifs et pertinents, et des évaluations de politiques publiques, au Parlement flamand, aux citoyens, aux entreprises, aux associations et aux autres autorités] »<sup>236</sup>.

Le lancement effectif de ces réformes a cependant dû attendre la crise du Covid-19, qui a ouvert une fenêtre d'opportunité pour lancer une série de trois réformes budgétaires : la norme des dépenses flamande (*Vlaamse uitgavennorm*), le réexamen global des dépenses flamandes (*Vlaamse brede heroverweging* - VBH) et les revues de dépenses. Inspiré des règles budgétaires européennes, la norme des dépenses définit la trajectoire de croissance maximale des dépenses publiques dans un cadre de dépenses pluriannuel<sup>237</sup>, comme préconisé par le PSC (cf. *supra* 1.2.1). Elle est censée donner plus de stabilité au budget de la Communauté flamande et rendre l'évolution des dépenses indépendante des fluctuations cycliques. Cette réforme ne connaît à l'heure actuelle pas d'équivalent en Région wallonne.

Les deux autres réformes, à savoir le réexamen global des dépenses flamandes et les revues de dépenses, représentent les deux faces d'une même pièce. Elles sont comparables au BBZ wallon de 2020-2022 et aux revues de dépenses wallonnes institutionnalisées en 2024. À l'instar du BBZ wallon, le réexamen global des dépenses flamandes a pour but de questionner l'ensemble des dépenses publiques flamandes à l'aune de leur efficacité et de leur efficacie. Pour leur part, les revues de dépenses doivent permettre d'analyser de manière approfondie certaines politiques ou domaines de politiques publiques. La différence majeure entre la Communauté flamande et la Région wallonne réside dans l'articulation entre ces deux composantes. En Communauté flamande, la décision relative au réexamen global des dépenses flamandes et celle relative aux revues de dépenses ont été concomitantes. En conséquence, dès le départ, il a été prévu de commencer par questionner de manière globale les dépenses flamandes avant d'analyser des postes budgétaires de manière plus approfondie grâce à des revues de dépenses (en l'occurrence, en 2022 et 2023).

Appréhendées dans leur ensemble, ces trois réformes doivent permettre à la Communauté flamande de s'éloigner d'une budgétisation incrémentale pour continuer à se rapprocher d'une budgétisation par la performance, dans un mouvement déjà entamé dans les années 2000. Il s'agit donc d'arrêter de financer des politiques par habitude, sans justification, mais de plutôt se baser sur des évaluations pour continuer à financer ou pour arrêter certaines politiques, selon qu'elles soient jugées satisfaisantes ou non. Bref, le but est de s'assurer que l'argent suive ce que le gouvernement flamand considère comme étant de « bonnes » politiques, ici comprises comme celles dont l'évaluation a montré l'efficacité.

La réforme flamande se rapprochant le plus du BBZ wallon en termes d'objectifs poursuivis est donc le réexamen global des dépenses flamandes. Bien qu'elles poursuivent un but similaire d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des dépenses publiques, ces deux modalités

---

<sup>235</sup> Il s'agit donc là d'une importante différence avec l'accord du gouvernement wallon Di Rupo III à la même époque (cf. *supra*, 2.3.3).

<sup>236</sup> Vlaamse Regering, « Regeerakkoord 2019-2024 », 30 septembre 2019, p. 208.

<sup>237</sup> Cf. « Uitgavennorm », <https://fin.vlaanderen.be>.

présentent toutefois un certain nombre de différences, au niveau aussi bien de la source d'expertise utilisée que de la méthodologie déployée. En effet, pour réfléchir à la méthodologie, la Communauté flamande a décidé de composer un comité de pilotage regroupant huit experts aux profils variés : Marion Debruyne (Vlerick Business School, présidente du groupe de pilotage), Wim Moesen (KU Leuven), Adri Debrabandere (ancien premier auditeur directeur de la Cour des comptes), Ivan van de Cloot (économiste en chef du *think tank* Itinera Institute), Erwin Ysackers (membre du Conseil socio-économique de la Flandre : Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen - SERV), Peter Van den Berg (ancien membre du cabinet des Finances aux Pays-Bas), Inge Kinnaer (directrice générale de l'agence Kind&Gezin), Frank Geets (membre du collège des présidents de l'administration flamande). En outre, a été constitué un secrétariat de trois fonctionnaires : Dieter Vanhee (département de la Chancellerie et des Affaires étrangères), Elke Schillebeeckx et Koen Algoed (administration des Finances et du Budget). La sélection de ces experts a été opérée en fonction des sensibilités politiques des partis du gouvernement.

Une fois ce comité de pilotage établi, cinq questions centrales ont été arrêtées : « À quel point la législation actuelle est-elle efficace et y a-t-il des effets secondaires positifs ou négatifs ? » ; « Quelles leçons peuvent être tirées des pratiques d'autres pays, en termes de taille et de type de dépenses et revenus ? » ; « Y a-t-il moyen d'améliorer la division des compétences entre le secteur public et le secteur privé ? » ; « De quelles manières est-il possible de réaliser de 5 à 15 % d'économies ? » ; « Pour quels sujets une revue de dépenses approfondie est-elle recommandée ? ». Ces questions démontrent une logique différente entre le VBH flamand et le BBZ wallon. Ainsi, là où ce dernier évitait officiellement de mentionner le terme « économies », le VBH questionne ouvertement leur possibilité (sans pour autant en faire un objectif central). De plus, le fait que le réexamen global des dépenses flamandes et les revues de dépenses aient été pensés au même moment a permis d'envisager d'emblée les sujets qui pourraient être soumis à ces dernières. En l'espèce, il a été prévu que chaque ministre mette en place au moins une revue de dépenses dans le cadre de ses compétences d'ici 2024.

Le déploiement de la méthodologie a également été différent en Communauté flamande puisque la méthode a reposé sur onze groupes de projet (un par domaine politique), chacun composé de deux membres du domaine en question, de deux experts externes, d'un membre de l'Inspection des finances, d'un membre du cabinet des Finances et du Budget et de deux co-présidents (un membre du domaine politique et un désigné par l'administration des Finances et du Budget). Chaque groupe de projet a dû répondre aux cinq questions à travers trois rapports. Le premier rapport devait mentionner comment le groupe comptait répondre aux différentes questions et quelles étaient ses ambitions. Le deuxième rapport présentait les premiers résultats. Enfin, le dernier rapport présentait les résultats finaux et les conclusions de la démarche, et contenait des suggestions pour de futures revues de dépenses.

Il est également important de souligner la logique différente qui sous-tendait le BBZ wallon et le VBH flamand. Là où le BBZ se voulait une méthodologie particulièrement structurée, incluant un échange presque constant entre l'administration, les consultants externes et les cabinets ministériels, le VBH a laissé une autonomie conséquente aux groupes de projet. Cependant, s'il n'a pas été fait appel à des consultants pour convenir de la méthodologie flamande, les groupes de projet en ont tout de même eu à leur disposition. En l'occurrence, les groupes de projet ont pu se tourner, à leur propre discrétion, vers les groupes de consultance Idea Consult et Vivid afin de les aider à réaliser l'exercice qui leur était demandé.

Cette autonomie a généré des résultats inégaux : si certains groupes de projet ont atteint des résultats à la hauteur des attentes initiales, d'autres ont été jugés décevants par l'instance de pilotage, notamment parce que leur rapport final s'éloignait sensiblement des ambitions affichées dans le premier rapport. En outre, malgré l'autonomie laissée aux administrations, les cabinets ministériels ont influencé le déroulement de la méthode auprès des groupes de projet, notamment en demandant expressément que certains sujets ne soient pas explorés. Certaines administrations semblaient également opposées à la méthode, arguant qu'elles allaient bénéficier du plan de relance européen et ne devaient donc pas se soumettre à l'exercice. Le comité de pilotage a toutefois insisté sur le fait qu'il s'agissait avant tout de se remettre en question et non pas de faire des économies.

Ces résultats décevants ont néanmoins été perçus comme une contrepartie acceptable et nécessaire à l'un des objectifs réels du VBH : la responsabilisation de l'administration. L'un des objectifs de la méthode était en effet d'initier un changement culturel au sein de l'administration flamande. En d'autres termes, il s'agissait de laisser travailler l'administration de manière autonome, quitte à obtenir des résultats initialement peu satisfaisants. À terme, l'administration flamande doit ainsi pouvoir gagner en « maturité », ce qui permettra aux groupes de pilotage des futurs exercices de se montrer plus exigeants quant à l'atteinte des objectifs, puisque les administrations seront, théoriquement du moins, devenues plus à l'aise avec la méthode.

## Conclusion

Depuis la signature du Traité de Maastricht en 1992, le contrôle exercé par les institutions européennes sur les finances publiques des États membres de l'UE et leurs régions s'est progressivement renforcé. Les réformes adoptées en vue de répondre à la crise financière et à la crise de la zone euro sont ainsi à l'origine d'un renforcement du pouvoir d'Eurostat et de la Commission européenne. Pour Eurostat, ce gain de pouvoir s'est marqué par une capacité accrue de contrôle des statistiques des États membres pour s'assurer du respect du SEC. De son côté, la Commission européenne est responsable du fonctionnement au jour le jour du Semestre européen, qui accroît tout à la fois la coordination des politiques budgétaires au sein de l'UE et le contrôle exercé par les institutions européennes sur les finances publiques nationales.

Les prérogatives accrues des institutions européennes ont eu un impact direct sur la gestion des finances publiques wallonnes. À l'issue d'une longue controverse entre les autorités statistiques européennes et le gouvernement régional, ce dernier a finalement accepté en 2014 de s'aligner sur la méthode de calcul défendue par Eurostat. La consolidation dans le secteur des administrations publiques régionales (S1312) de nombreux organismes parapublics wallons a débouché sur la naturalisation d'un nouveau montant de la dette wallonne (18,2 milliards d'euros en date du 31 décembre 2013). Elle a aussi eu d'importantes conséquences sur la stratégie régionale de redéploiement économique, jusqu'alors basée sur le recours massif à des mécanismes de financement dit « alternatif », destinés à limiter l'impact budgétaire de vastes dépenses d'investissement.

La légitimation de cette nouvelle méthode de calcul des indicateurs de finances publiques a également transformé la perception de la dette régionale wallonne, soumise à une exigence de discipline budgétaire d'autant plus forte que cet épisode a été concomitant à la participation des entités fédérées à l'« assainissement » des finances publiques prévue par la sixième réforme de l'État. En réaction, le gouvernement Magnette a placé la rigueur budgétaire au cœur de son action, créant, à cette fin, de nouvelles institutions destinées à superviser la gestion des finances régionales. Ensuite, à l'initiative du ministre des Finances et du Budget, J.-L. Crucke, le gouvernement Borsus a incité la Cour des comptes à réaliser un rapport sur l'état des finances régionales, qui a souligné l'écart grandissant entre les dépenses et les recettes de la Région wallonne. En parallèle, la Commission européenne a recommandé à la Belgique, dans le cadre du Semestre européen, de mettre en place des revues de dépenses afin de questionner l'allocation des ressources budgétaires et de dégager des marges d'investissement.

C'est dans ce contexte de perception dégradée de l'état des finances publiques wallonnes et de pression de la Commission européenne que le gouvernement Di Rupo III a décidé en novembre 2019 de mener un BBZ, sous l'impulsion de J.-L. Crucke, reconduit au poste de ministre des Finances et du Budget. Pour forger la méthode, le gouvernement a fait appel à des firmes de consultance privées. En pratique, la méthode mobilisée s'est davantage apparentée à une revue de dépenses, dont l'objectif est d'analyser les dépenses existantes de l'administration, qu'à la technique du BBZ telle que présentée dans la littérature scientifique, qui consiste à confectionner le budget en repartant de zéro.

Le BBZ wallon a été déployé entre 2020 et 2022 (en quatre vagues d'une durée de seize semaines chacune) dans l'ensemble des organismes du secteur des administrations publiques, avec pour objectifs annoncés d'améliorer l'efficacité, l'efficience et la cohérence des dépenses wallonnes et de dégager des marges de manœuvre d'un milliard et demi d'euros. Plusieurs acteurs administratifs ont relevé des problèmes inhérents à une méthode standardisée, importée

du secteur privé et, selon eux, mal adaptée à la diversité qui caractérise le secteur public wallon. Outre ces problèmes méthodologiques, il a existé également une tension fondamentale au niveau des objectifs poursuivis : les consultants privés ont semblé donner la priorité à l'atteinte des objectifs d'économie chiffrés, quitte à proposer des mesures superficielles ou irréalistes, tandis que de nombreux fonctionnaires y ont vu plutôt une manière de réallouer les budgets en vue d'améliorer la qualité du service public.

Les résultats du BBZ wallon se sont révélés en deçà des ambitions initiales : 200 millions d'euros ont finalement été réalloués, loin de l'objectif annoncé à cet égard. Trois éléments expliquent ce résultat. Premièrement, la méthode unique s'est heurtée à la diversité des organismes wallons. Bien que de nombreux acteurs aient apprécié le questionnement suscité par le BBZ, ils ont été tout aussi nombreux à regretter que la méthode ne leur permette pas de pousser la réflexion suffisamment loin et n'aboutisse souvent qu'à des mesures superficielles. Deuxièmement, la suspension du PSC par les autorités européennes a diminué la pression budgétaire à court terme. Troisièmement, le départ de J.-L. Crucke du gouvernement wallon est susceptible d'avoir réduit le soutien politique en faveur du BBZ au sein de la majorité régionale. Ces résultats mitigés ne doivent toutefois pas, à notre estime, mener à conclure trop rapidement que l'expérience de BBZ wallon a été dénuée d'effets. En effet, la Région wallonne a ensuite procédé à un travail d'institutionnalisation de la pratique des revues de dépenses, dont la procédure repose sur des éléments instaurés par le BBZ tels que le questionnement général ou l'utilisation de comités de pilotage pour encadrer l'exercice. En outre, le gouvernement régional a créé un centre pluridisciplinaire (le CESEFFB) destiné à permettre un meilleur contrôle des finances publiques wallonnes. L'architecture wallonne de gouvernement des finances publiques continue donc de s'étoffer afin de permettre aux autorités régionales de répondre promptement et efficacement au renforcement des contraintes budgétaires nationales et européennes, sur fond de négociations autour de la révision du PSC.

Sans doute les finances publiques constitueront-elles un enjeu majeur de la législature wallonne 2024-2029. En effet, il existe une tension fondamentale entre, d'une part, l'objectif d'« assainissement » budgétaire préconisé par divers acteurs et, d'autre part, le besoin croissant d'investissement public en vue notamment de financer la transition écologique. Par ailleurs, la Région wallonne continue de chercher à se moderniser afin de se préparer au retour de la discipline budgétaire européenne, temporairement adoucie à la suite de la crise du Covid-19, comme en témoignent les récents propos du ministre A. Dolimont concernant la mise en place d'un « audit unique »<sup>238</sup>. Au vu de ces signaux, il apparaît que le sujet des finances publiques régionales wallonnes est appelé à demeurer un terrain d'étude propice à la compréhension des enjeux et des contraintes budgétaires européennes au cours des années à venir.

---

<sup>238</sup> *L'Avenir*, 11 janvier 2024.