

Working Paper de l' **IWEPS**

INSTITUT WALLON
DE L'ÉVALUATION,
DE LA PROSPECTIVE
ET DE LA STATISTIQUE

n°1 Août 2011

L'IWEPS est un institut scientifique public d'aide à la prise de décision à destination des pouvoirs publics. Par sa mission scientifique transversale, il met à la disposition des décideurs wallons, des partenaires de la Wallonie et des citoyens des informations diverses qui vont de la présentation de statistiques et d'indicateurs à la réalisation d'études et d'analyses approfondies dans les champs couverts par les sciences économiques, sociales, politiques et de l'environnement. Par sa mission de conseil stratégique, il participe activement à la promotion et la mise en œuvre d'une culture de l'évaluation et de la prospective en Wallonie.

Plan Marshall 2.vert : un regard budgétaire

Sabrine Cipriano^{1,2}

1. INTRODUCTION

En décembre 2009, le Gouvernement wallon adoptait le plan Marshall 2.vert. Articulé autour de 6 axes prioritaires et de 2 axes transversaux, le Plan Marshall 2.vert concentre des moyens financiers sur des mesures favorisant le développement économique de la Wallonie telles que le développement des infrastructures, le soutien à la recherche et l'innovation, l'accès au capital financier ou encore l'amélioration des compétences de la main d'œuvre.

Un budget de 1,6 milliard d'euros de crédits ordinaires et de 1,15 milliard d'euros de financements alternatifs est affecté à la mise en œuvre des mesures du plan Marshall 2.vert et ce, pour l'ensemble de la période 2010-2014. Chaque axe du plan Marshall 2.vert dispose d'un budget spécifique. L'enveloppe budgétaire Marshall 2.vert est fermée et les moyens budgétaires prévus devraient être alloués exclusivement aux politiques publiques inscrites dans le plan, sauf décision motivée de l'exécutif wallon.

A l'instar de l'enveloppe du premier plan Marshall³ (1,2 milliard d'euros en financement ordinaire), l'enveloppe budgétaire Marshall 2.vert arrêtée par le Gouvernement wallon est le résultat d'une estimation, à partir des paramètres économiques et de l'application de la loi spéciale de financement, des marges budgétaires qui seraient dégagées pour la période 2010-2014.

Ces moyens financiers additionnels seraient, partiellement, affectés au financement des mesures du plan Marshall 2.vert. La première tranche annuelle du financement du plan Marshall 2.vert apparaît dans le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2010⁴ (budget initial 2010). Celle-ci s'élève à 320 millions d'euros en moyens d'action⁵ et 105 millions d'euros en moyens de paiement⁶. Dans le budget initial 2010, les crédits destinés au financement des mesures liées au Plan Marshall 2.Vert sont centralisés dans une provision interdépartementale dépendant directement du Ministre du budget. Cette provision sert à alimenter, en cours d'année, les allocations budgétaires créées⁷ spécifiquement pour financer les mesures liées au plan.

Cette note présente la situation budgétaire consolidée du Plan Marshall 2.vert prévue pour la période 2010-2014 et analyse les changements des masses budgétaires par rapport au « Plan d'Actions Prioritaires pour l'Avenir Wallon » (PAP-AW ou plan Marshall) adopté en août 2005 par le Gouvernement wallon. Les questions suivantes seront abordées : quelles sont les sources de financement du plan Marshall 2.vert ? Comment le budget du Marshall 2.vert se ventile-t-il entre les politiques nouvelles et les politiques initiées dans le plan Marshall 1.0 ? Quelles sont les évolutions des masses budgétaires entre les mesures du plan Marshall 1.0 et celles du plan Marshall 2.vert ? Quel sera le type de pilotage budgétaire développé pour la conduite du plan Marshall 2.Vert ?

¹Sabrine Cipriano, Attachée scientifique, IWEPS jusqu'au 31/01/2011. Actuellement experte à l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (BSA).

²L'auteur remercie M. Dejardin, M. Lefèvre, R. Paque et B. Van Haepere pour leur relecture attentive et leurs remarques constructives sur une version antérieure de ce texte.

³Le premier plan Marshall wallon sera renommé dans cette note plan Marshall 1.0.

⁴Le budget général des dépenses prévoit et contient l'autorisation d'effectuer les dépenses des Services d'administration générale de la Région. Les crédits sont répartis par programme ; ils comprennent les moyens budgétaires qui couvrent les objectifs des programmes d'activités et les frais qui s'y rapportent. En Belgique, un exercice budgétaire correspond à une année civile (du 1er janvier au 31 décembre).

⁵Les moyens d'action sont constitués de l'ensemble des crédits qui impliquent un engage-

ment de dépenses, soit les crédits d'engagement (CE), auxquels s'ajoutent les crédits non-dissociés (CND) et les autorisations spéciales d'engagement (AE). Le lecteur peut trouver une définition des termes budgétaires dans le document « Budgets des recettes et des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2011. Exposé général » publié sur le site Internet du Parlement wallon.

⁶Les moyens de paiement sont constitués de l'ensemble des crédits qui impliquent des sorties de fonds à charge du budget de l'année, soit les crédits d'ordonnancement (CO) et les crédits non-dissociés (CND).

⁷Conformément au principe de spécialité budgétaire, chaque crédit doit avoir une destination déterminée et être affecté à un but spécifique.

2. CHAMP ET SOURCES

Les informations présentées ci-dessous sont issues des programmes budgétaires arrêtés par le Gouvernement wallon. Il s'agit de dépenses publiques prévues pour la période 2006-2009 en ce qui concerne le plan Marshall 1.0 et pour la période 2010-2014 en ce qui concerne le plan Marshall 2.vert. L'examen de l'exécution des crédits destinés au financement des mesures du plan Marshall 1.0 ne fait pas partie de cette analyse⁸.

Le financement du plan Marshall 2.vert provient de deux sources: les crédits ordinaires (1,6 milliard d'euros) et les financements alternatifs (1,1 milliard d'euros). La source de financement d'une mesure est fonction de la nature de celle-ci. Ainsi, le mécanisme des financements alternatifs est activé pour financer des investissements (investissements immobiliers, équipements publics, assainissement ou réhabilitation des sites d'activités économiques désaffectés, pollués et non pollués) amortis sur une durée d'au minimum 20 ans. Les financements alternatifs sont mobilisés par des emprunts contractés par des institutions tierces⁹ et dont les charges d'intérêts et amortissements sont en tout ou en partie supportées par le budget de la Région wallonne, pour toute la durée de l'emprunt. Au budget de la Région wallonne, seules les charges d'intérêts et amortissements de ces investissements apparaissent chaque année. Le recours au mécanisme du financement alternatif est une procédure classique de débudgétisation permettant au pouvoir exécutif d'effectuer des investissements publics (infrastructures, logements, aménagement des zones d'activités économiques, assainissement de sites pollués etc.) dont la charge est étalée sur une durée d'au minimum 20 ans. A titre indicatif, les annuités en « régime de croisière » en 2008¹⁰ des financements alternatifs inscrites au budget de la Région wallonne s'élevaient à 311 millions d'euros.

Le temps nécessaire pour réaliser les investissements qui seront financés dans le plan Marshall 2.vert au départ de crédits alternatifs peut s'avérer plus ou moins long, en raison notamment du respect des procédures urbanistiques, avec pour conséquence un décalage dans le temps de la réalisation des objectifs fixés par le Gouvernement wallon. A titre indicatif, l'activation des financements alternatifs prévus pour les mesures « infrastructures » (SOWAFINAL) dans le plan Marshall 1.0, qui devait se clôturer fin 2009, a été prolongée par l'exécutif wallon jusqu'en 2012.

Les financements ordinaires permettent à la Région wallonne de s'acquitter de ses dépenses courantes.

En ce qui concerne le plan Marshall 1.0, l'enveloppe budgétaire initiale arrêtée le 30 août 2005¹¹ s'élevait à 1 milliard d'euros en financements ordinaires et à 574 millions d'euros en financements alternatifs. Au cours de la période 2006-2009, le Gouvernement wallon a augmenté l'enveloppe budgétaire Marshall

1.0 en accordant des moyens financiers supplémentaires aux politiques d'allègement de la fiscalité des entreprises, d'assainissement des sites d'activités économiques, de développement des zones d'activités économiques et d'efficacité énergétique. Au total, le budget accordé au financement du plan Marshall 1.0 pour la période 2006-2009 a été de 1,2 milliard d'euros en financements ordinaires et de 590 millions d'euros en financements alternatifs.

Pour le plan Marshall 2.vert, la référence utilisée est le tableau budgétaire publié en annexe du texte intégral « Plan Marshall 2.vert : viser l'excellence » adopté par le Gouvernement wallon le 3 décembre 2009.

Les informations récoltées correspondent à des dépenses publiques prévues : l'analyse porte sur les moyens d'action. L'examen de l'exécution des crédits financiers ne fait pas partie de cette étude. Les enveloppes budgétaires annoncées par le Gouvernement wallon sont estimées à prix courants.

3. LE BUDGET DU PLAN MARSHALL 2.VERT EST 60% PLUS ÉLEVÉ QUE CELUI DU PLAN MARSHALL 1.0

Le budget total alloué à la mise en œuvre du plan Marshall 2.vert s'élève à 2,7 milliards d'euros (financements ordinaires et financements alternatifs). L'enveloppe budgétaire du plan Marshall 2.vert dépasse de 60% celle du plan Marshall 1.0, qui s'élevait à 1,7 milliard d'euros.

L'analyse de la composition des sources de financement du plan Marshall 2.vert fait apparaître que l'enveloppe du plan Marshall 2.vert est constituée pour trois cinquièmes de crédits ordinaires et pour deux cinquièmes de financements alternatifs. Dans le plan Marshall 1.0, ces rapports étaient respectivement de deux tiers pour les crédits ordinaires et d'un tiers pour les financements alternatifs. Il ressort donc que la croissance des financements alternatifs a été plus soutenue que celle des financements ordinaires.

Tableau 1 : Enveloppe budgétaire globale du plan Marshall 1.0 et du plan Marshall 2.vert

	Plan Marshall 1.0		Plan Marshall 2.vert	
	En milliers €	Part relative en %	En milliers €	Part relative en %
Budget ordinaire	1 179 800	66,8	1 620 850	58,5
Financement alternatif	586 783	33,2	1 150 000	41,5
Budget Total	1 766 583	100	2 770 850	100

Sources : Tableau budgétaire annexé au document « Plan d'actions prioritaires pour l'avenir wallon », 30 août 2005 en ce qui concerne le plan Marshall 1.0 et tableau budgétaire annexé au document « Plan Marshall 2.vert : viser l'excellence », 3 décembre 2009. Calculs IWEPS.

⁸Pour une analyse de l'exécution des budgets du plan Marshall 1.0 le lecteur peut consulter l'« Evaluation du Plan d'actions prioritaires pour l'Avenir wallon. Rapport de synthèse. Période 2006-2008 », IWEPS, Mars 2009.

⁹Les organismes qui participent à cette mécanique sont la Société Wallonne pour la Gestion d'un Financement Alternatif (SOWAFINAL), le Centre régional d'aide aux Communes (CRAC), la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures (SOFICO), la Société wallonne du Logement (SWL) et la Société wallonne des aéroports (SOWAER).

¹⁰Annexe aux « Projets de décret contenant le deuxième feuillet d'ajustement du budget général des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2008 ; contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2009. Rapport présenté au nom de la Commission du budget, des finances et de l'équipement par Mme Tilleux ».

¹¹Le tableau détaillant les moyens financiers alloués à la mise en œuvre du plan Marshall 1.0 figure en annexe du document « Plan d'actions prioritaires pour l'avenir wallon » adopté par le Gouvernement wallon le 30 août 2005.

Les crédits ordinaires inscrits dans le programme budgétaire du plan Marshall 2.vert sont destinés principalement au financement des politiques de valorisation du capital humain (axe I), de mise en réseaux des entreprises (axe II) et de soutien à la recherche scientifique (axe III). Ces trois axes rassemblent plus de la moitié (54%) des crédits ordinaires alloués au plan Marshall 2.vert. Le solde se répartit entre les trois autres axes : « création d'activités et d'emplois de qualité », « alliances emploi environnement », « conjuguer emploi et bien-être social » et les dynamiques transversales (voir tableau 2 pour une ventilation détaillée des crédits ordinaires par axe).

Les financements alternatifs, mobilisés au travers des instruments financiers wallons SOWAFINAL¹², CRAC, SWL, sont destinés au financement des investissements immobiliers ou d'investissements relatifs à l'aménagement du territoire. Il s'agit en particulier des infrastructures d'accueil des entreprises, de l'enfance (crèches), de l'aide aux personnes (maisons de repos), mais également de financements destinés à réaliser des investissements durables dans l'habitat. Les financements alternatifs apparaissent dans les axes « création d'activités et d'emplois de qualité », « alliances emploi environnement » et « conjuguer emploi et bien-être social ». Ces trois axes rassemblent l'ensemble des financements alternatifs prévus dans le plan Marshall 2.vert.

Dans le plan Marshall 1.0, les financements alternatifs apparaissent dans un seul axe, l'axe II « stimuler la création d'activité » et étaient destinés à financer l'équipement, la réhabilitation ou l'assainissement de sites et de structures d'accueil au travers de la SOWAFINAL. Les autres mesures du plan étaient financées uniquement au départ des crédits ordinaires.

Tableau 2 : ventilation du budget du plan Marshall 2.vert par axe

	Financement ordinaire	Financement alternatif	Total budget Marshall 2.vert
	Part relative en %	Part relative en %	Part relative en %
Axe I : Capital humain	20,8	0,0	12,2
Axe II : Pôles de compétitivité et réseaux d'entreprises	23,9	0,0	14,0
Axe III : Recherche scientifique	8,8	0,0	5,1
Axe IV : Création d'activités et d'emplois de qualité	10,3	37,0	21,4
Axe V : Alliance emploi-environnement	17,3	52,2	31,7
Axe VI : Conjuguer emploi et bien-être social	18,3	10,9	15,2
Dynamiques transversales	0,6	0,0	0,4
Total (en pourcentage)	100	100	100
Total (en milliers d'euros)	1 620 850	1 150 000	2 770 850

Source : Tableau budgétaire annexé au document « Plan Marshall 2.vert : viser l'excellence », 3 décembre 2009. Calculs IWEPS.

4. LA TRANCHE ANNUELLE DU FINANCEMENT DU PLAN MARSHALL 2.VERT REPRÉSENTE 4,2% DU BUDGET DE LA RÉGION WALLONNE

Rapporté au budget des dépenses de la Région wallonne, qui s'élève à 7,5 milliards¹³ d'euros en 2010, le financement ordinaire¹⁴ annuel du plan Marshall 2.vert représente 4,2% du budget de la Région wallonne, soit 320 millions d'euros en 2010. Comparé aux moyens financiers ordinaires dégagés pour le plan Marshall 1.0, qui représentaient 4,0%¹⁵ du budget des dépenses de la Région wallonne ajusté en 2008¹⁶, le poids de l'enveloppe budgétaire Marshall 2.vert dans le total du budget de la Région wallonne connaît une légère hausse.

Les annuités relatives aux financements alternatifs prévus dans le plan Marshall 2.vert ne sont pas quantifiables à ce jour. Peu d'informations sont disponibles quant à l'activation des financements alternatifs du plan Marshall 2.vert au travers des instruments financiers CRAC, SOWAFINAL et SWL. Des informations plus fines devraient être disponibles courant 2011.

5. DEUX TIERS DU BUDGET DU PLAN MARSHALL 2.VERT SONT DESTINÉS AU FINANCEMENT DE POLITIQUES INITIÉES DANS LE CADRE DU PLAN MARSHALL 1.0

Le plan Marshall 2.vert poursuit la dynamique lancée par le premier plan Marshall 1.0 tout en intégrant des politiques nouvelles axées sur la réponse aux défis environnementaux. Les politiques poursuivies par le plan Marshall 2.vert reçoivent deux tiers du budget. Parmi celles-ci, citons notamment le plan pénurie (nommé métiers en demande dans le Marshall 2.vert), le plan langue, les dispositifs d'aides à la promotion de l'emploi (APE), les pôles de compétitivité, les programmes d'excellence, les mesures spécifiques spin-offs.

Un tiers de l'enveloppe Marshall 2.vert est réservé au lancement de nouvelles politiques et à la mise en œuvre de dispositions transversales dont l'objectif est de renforcer l'efficacité et le caractère durable des actions du partenaire public. Parmi les nouvelles politiques lancées par le plan Marshall 2.vert, épinglons les partenariats d'innovation technologique, les actions de formation aux métiers de l'alliance emploi-environnement¹⁷, le 6^{ème} pôle de compétitivité dédié aux technologies environnementales, l'accès plus aisé au capital. La transversalité du plan est mise en œuvre au travers du développement d'outils (informatique, légaux, organisationnel, institutionnel, etc.) ou de partenariats (ex : synergies), dont la cellule du Délégué spécial.

¹²Constituée en novembre 2005, la Société Wallonne pour la Gestion d'un Financement Alternatif (SOWAFINAL) a pour objectif d'organiser un financement alternatif en vue d'accélérer l'assainissement des sites d'activités économiques désaffectés, pollués et non pollués, ainsi que l'équipement des zones d'activités économiques prioritaires et des zones portuaires. En 2008, les missions de la SOWAFINAL ont été élargies au secteur de l'énergie renouvelable ainsi qu'au secteur des modes de transport structurant.

¹³Il s'agit du budget 2010 ajusté des dépenses de la Région wallonne en moyens d'action.

¹⁴Les financements alternatifs prévus dans le plan Marshall 2.vert sont étalés sur une période de 20 ans. Ils ne peuvent être additionnés aux crédits ordinaires du plan Marshall 2.vert programmés sur une période de 5 ans.

¹⁵Les moyens additionnels affectés à la mise en œuvre du Plan Marshall 1.0, représentent en moyenne annuelle 300 millions euros.

¹⁶Le budget 2008 ajusté des dépenses de la Région wallonne s'élève à 7,450 milliards d'euros en moyens d'action.

¹⁷Le plan Marshall 2.Vert prévoit en son axe 5 la mise en œuvre d'actions de formation concentrées dans le secteur de la construction (première alliance emploi-environnement), visant à développer les compétences en éco-construction, la performance énergétique des bâtiments et l'éco-rénovation.

Les politiques de Marshall 2.vert qui prolongent/amplifient les mesures du plan Marshall 1.0 sont essentiellement financées par des crédits ordinaires (75%). En revanche, les nouvelles politiques du plan Marshall 2.vert sont en grande partie financées par des crédits alternatifs (70%). Ce mécanisme de financement alternatif vise principalement le développement d'investissements durables dans le domaine de l'habitat et l'augmentation des infrastructures d'accueil.

Tableau 3 : Modalités de financement des mesures du plan Marshall 2.vert

	Financement ordinaire	Financement alternatif	Total en %	Total budget Marshall 2.vert (en milliers d'euros)
Prolongation de politiques	75,4	24,6	100	1 729 471
Politiques nouvelles	30,4	69,6	100	1 041 379

Source : Tableau budgétaire annexé au document « Plan Marshall 2.vert : viser l'excellence », 3 décembre 2009. Calculs IWEPS

Certaines dispositions reprises du plan Marshall 1.0 apparaissent avec des masses budgétaires différentes (à la hausse ou à la baisse) dans le plan Marshall 2.vert. A titre indicatif, le budget du plan langue a été revu à la baisse tandis que les budgets alloués à la politique APE et aux pôles de compétitivité sont en hausse. Les modifications budgétaires constatées indiquent soit un changement de la politique conduite par l'exécutif wallon (modalités, base légale, public cible etc.), soit une modification des modalités de financement de cette politique. Celle-ci n'est pas exclusivement financée par le plan Marshall 2.vert mais est également financée par le budget de la Région wallonne « hors » plan Marshall 2.vert.

L'analyse des mouvements budgétaires doit être affinée et ne peut se limiter au seul périmètre budgétaire du plan Marshall 2.vert. En effet, pour certaines mesures, les budgets inscrits dans le plan Marshall 2.vert ont un caractère additionnel partiel au budget régional « ordinaire » alloué au financement de ces mesures. Le budget Marshall 2.vert ne représente qu'une partie de l'enveloppe budgétaire allouée au financement de ces mesures ; la majorité de leur enveloppe budgétaire figure au budget général des dépenses de la Région wallonne hors plan Marshall 2.vert. C'est notamment le cas du financement de projets de recherche, des bourses FRIA, de l'assainissement des sites pollués et de l'équipement des zones d'accueil des activités économiques.

Une analyse du budget global de la Région wallonne permettrait de situer et de qualifier objectivement la place du plan Marshall 2.vert dans l'ensemble du budget de la Région wallonne, d'identifier les écarts (à la hausse ou à la baisse) budgétaires et d'analyser le caractère additionnel partiel du budget du plan Marshall 2.vert au budget « ordinaire » (hors plan Marshall) des dépenses de la Région wallonne.

6. UNE GESTION SOUPLE DU BUDGET DU PLAN MARSHALL 2.VERT

Le pilotage budgétaire du plan Marshall 2.vert suit le même schéma que celui qui avait été mis en place pour le plan Marshall 1.0. Dans les deux cas, le pilotage s'écarte des principes d'annualité et de spécialité budgétaire, principes faisant partie des principes fondamentaux du droit budgétaire rappelés dans l'encadré 1.

Le droit budgétaire est régi par cinq grands principes fondamentaux : annualité (ou d'annualité), unité, universalité, spécialité et publicité, auxquels s'ajoute le principe d'équilibre.

- Le principe de l'annualité budgétaire, destiné à faciliter le contrôle de l'activité de l'exécutif par l'autorité budgétaire (Parlement), implique le rattachement de toutes les opérations budgétaires à un exercice annuel. Le budget est un décret annuel ; l'exécution des dépenses est autorisée pour la durée d'un exercice budgétaire.
- Le principe d'universalité implique que toutes les recettes et toutes les dépenses doivent être inscrites dans le budget, sans aucune compensation entre elles, et que l'ensemble des recettes du budget couvre l'ensemble des dépenses de ce même budget.
- Le principe d'unité de caisse stipule que toutes les recettes constituent une masse dans laquelle sont prélevés des fonds nécessaires aux dépenses sans qu'il soit possible de fixer quelle recette particulière a permis d'opérer telle dépense. L'unité de caisse permet de garder au cours de tout l'exercice une vue globale sur l'exécution du budget. Ce principe se traduit par la centralisation de toutes les opérations de recettes et de dépenses.
- Conformément au principe de spécialité budgétaire, chaque crédit doit avoir une destination déterminée et être affecté à un but spécifique et ce, afin d'éviter toute confusion entre les différents crédits, que ce soit au moment de l'autorisation ou au moment de l'exécution. L'autorité budgétaire (le Parlement) est ainsi assurée que les autorisations de dépenses qu'elle a accordées sont exécutées conformément à l'objet qu'elle leur a assigné. Ce principe s'applique également pour les recettes. Le respect de ce principe implique que le Gouvernement ne peut modifier la destination des crédits sans l'autorisation du Parlement. Le transfert de crédits à l'intérieur de programmes différents constitue donc une dérogation à la règle de la spécialité budgétaire.
- Le principe de la publicité, qui rime avec transparence, signifie que les documents budgétaires sont portés à la connaissance du public, lui permettant ainsi d'exercer un contrôle de la politique financière du Gouvernement. Par ailleurs, les décrets budgétaires sont publiés au Moniteur belge et les séances du Parlement, pendant lesquelles sont débattus les décrets budgétaires, sont publiques.
- Le principe de l'équilibre budgétaire signifie que les dépenses doivent être couvertes par des recettes globalement équivalentes.

Comme le plan Marshall 1.0, le plan Marshall 2.vert déroge au principe de l'annualité budgétaire. Après le plan Marshall 1.0 qui prévoyait un budget pour la période 2005-2009, le plan Marshall 2.vert dispose d'un budget pluriannuel à dépenser sur la période 2010-2014.

A l'instar du plan Marshall 1.0, le plan Marshall 2.vert déroge au principe de spécialité budgétaire. En effet, le Gouvernement wallon n'a pas souhaité figer les moyens financiers dévolus à la mise en œuvre du plan Marshall 2.vert. Une enveloppe budgétaire globale pour la période 2010-2014 a été fixée en décembre 2009 sans pour autant figer les montants par axe. Cette flexibilité vise à permettre une réorganisation globale de l'enveloppe budgétaire du plan Marshall 2.vert en fonction de la consommation effective de chaque action. L'objectif est d'adapter la structure budgétaire, au travers de glissements internes entre les mesures, au niveau de consommation budgétaire de chaque action afin d'atteindre, dans un laps de temps déterminé, les objectifs

fixés dans le plan Marshall 2.vert. Ces mouvements internes ne remettent pas en cause, a priori, l'enveloppe budgétaire globale allouée à chaque mesure pour la période 2010-2014. Le Parlement wallon¹⁸ a formellement habilité le Gouvernement wallon à opérer des transferts de crédits et des reventilations budgétaires en fonction des taux de consommation.

Dérogeant aux principes fondamentaux du droit budgétaire, le pilotage budgétaire déployé spécifiquement pour le plan Marshall 2.vert par l'exécutif wallon est toléré par les hautes instances garantes de la régularité et de la conformité des dépenses parmi lesquelles on trouve notamment la Cour des Comptes, l'Inspection des finances et le Conseil supérieur des finances. Néanmoins, « la Cour des Comptes a déjà émis à plusieurs reprises des remarques sur ces dispositions qui habilitent le Gouvernement à modifier d'une manière très substantielle le niveau des crédits légaux octroyés par le Parlement¹⁹ ». Non consulté sur les reventilations entre mesures du plan Marshall 1.0 et du Marshall 2.vert, le Parlement wallon perd en effet une partie de son contrôle démocratique sur les budgets de la Région wallonne. Il en est de même pour les Ministres wallons qui n'ont plus la main mise sur les matières relevant de leur compétence, étant donné que les budgets affectés aux allocations budgétaires Marshall 2.vert résultent de décisions collégiales.

Le mécanisme budgétaire développé pour la conduite des plans Marshall (plan Marshall 1.0 et plan Marshall 2.vert) apporte toutefois une certaine cohérence dans la mise en œuvre d'actions qui touchent différents niveaux de la politique économique, sociale et environnementale développée par l'exécutif wallon. En effet, le pilotage des finances publiques développé dans le cadre du plan Marshall 2.vert décrit de manière précise les moyens financiers permettant de parvenir aux objectifs fixés et amène une définition claire des priorités budgétaires arrêtées par le Gouvernement wallon.

Le recours à la dérogation aux principes budgétaires fondamentaux pour la conduite du plan Marshall 2.vert est un signe, relevé à plusieurs reprises par la Cour des comptes, de l'inadéquation de la structure budgétaire actuelle aux besoins de l'exécutif régional wallon²⁰. Une réforme de la comptabilité permettrait de disposer d'une structure budgétaire davantage en phase avec les besoins du Gouvernement.

Ce mécanisme, reposant sur une dérogation aux règles classiques de la comptabilité budgétaire, est-il néanmoins transposable à d'autres plans (cf: plan anticrise wallon, plan de simplification, d'e-gouvernement et de lisibilité, plan de cohésion sociale, etc.)? Il apparaît que dans un périmètre circonscrit et bien déterminé, ces dérogations soient tolérées par les instances de contrôle mais, au vu des règles du droit budgétaire, elles ne sont pas généralisables à la conduite de l'ensemble du budget de la Région wallonne.

¹⁸ Afin d'accorder au Gouvernement wallon une plus grande souplesse budgétaire pour la mise en œuvre du plan Marshall 2.vert, le Parlement wallon vote chaque année un cavalier budgétaire autorisant l'exécutif de déroger au principe de spécialité budgétaire en ce qui concerne les mesures liées au plan Marshall 2.vert. En effet, un cavalier budgétaire est une disposition qui est reprise dans le dispositif d'un décret budgétaire autorisant de déroger à la législation sur la comptabilité de l'Etat ou à d'autres dispositions légales et réglementaires.

¹⁹ Rapport sur la délibération budgétaire n° 2008/01 ainsi que sur les projets de second ajustement des budgets pour l'année 2008 et sur les projets de budgets pour l'année 2009 de la Région wallonne», Cour des comptes, 28 novembre 2008. Dossier 3.461.916.

²⁰ « Rapport sur les projets de budgets de la Région wallonne pour l'année 2007, transmis au Parlement wallon en application de l'article 16 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat », 1er décembre 2006, Cour des comptes.

²¹ L'ajustement budgétaire est une modification apportée au budget en cours d'année par voie législative.

Références

Les documents de références pour réaliser cette note sont listés ci-dessous et peuvent être téléchargés sur le site du Parlement wallon :

- Programmes justificatifs du budget des dépenses de la Région wallonne (initial et ajusté) pour les années 2009 et 2010;
- Rapports de la Cour des comptes portant sur les délibérations budgétaires;
- Budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2010;
- Premier feuillet d'ajustement²¹ du budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2010;
- Rapports des commissions du Parlement wallon relatif aux débats budgétaires.