



PARLEMENT BRUXELLOIS
BRUSSELS PARLEMENT

LES INVESTISSEMENTS PUBLICS FACE AUX CONTRAINTES EUROPÉENNES

COLLOQUE DU 13 OCTOBRE 2016

Editeur responsable : Charles Picqué, Président

Dépôt légal : D/2017/5977/03

Photos : Marcel Vanhulst

Impression : Peeters S.A

LES INVESTISSEMENTS PUBLICS FACE AUX CONTRAINTES EUROPÉENNES

COLLOQUE DU 13 OCTOBRE 2016

PRÉSIDENCE : **M. CHARLES PICQUÉ**
Président du Parlement bruxellois

JEUDI 13 OCTOBRE 2016 | **PRÉSIDENCE** : M. CHARLES PICQUÉ

LES INVESTISSEMENTS PUBLICS FACE AUX CONTRAINTES EUROPÉENNES

M. Charles Picqué, président salue l'assemblée, et en particulier la présence du président du Parlement germanophone, du premier président de la Cour des comptes, ainsi que de madame la Secrétaire d'État Cécile Jodogne.

Nombreux – qu'ils soient du secteur public ou privé, – sont ceux qui ont accepté l'invitation à ce colloque sur les investissements publics. Ceci témoigne de ce que le sujet, malgré sa technicité, mobilise un grand nombre d'acteurs des finances publiques dans notre pays, notre Région et nos communes. L'actualité rend la tenue de ce colloque plus pertinente encore.

Cette situation a bien une cause. En effet, les critères européens de convergence budgétaire visant à limiter le déficit budgétaire ont encore été renforcés depuis la crise économique et financière. La responsabilité budgétaire a en outre été étendue dans les faits aux pouvoirs locaux. Enfin, les engagements budgétaires de chaque pouvoir public sont contrôlés en vertu de règles comptables toujours plus strictes. Certes, ces règles uniformes permettent de comparer les économies nationales au niveau européen, mais leur logique paraît parfois très éloignée de la réalité économique.

En 2015, en Belgique, les dépenses d'investissement de l'ensemble des administrations publiques se sont élevées à 9,4 milliards d'euros, soit à peu près 2,3 du PIB¹. Ce niveau est un des plus bas d'Europe.

La Belgique n'est pas isolée. D'autres pays ont sensiblement réduit le niveau de leurs investissements publics à la suite de la crise économique et financière. Le niveau d'investissement public en Europe continue à décliner depuis.²

Les contraintes européennes en matière d'assainissement des finances publiques conduisent en effet les pouvoirs publics des États membres à couper d'abord dans des dépenses d'investissement. La baisse de l'investissement public

a d'ailleurs été la plus marquée dans les pays où justement l'assainissement budgétaire a été le plus poussé.³ Cela n'a rien de surprenant.

L'impact social est en effet parfois moins sensible à court terme, que des économies à réaliser dans les dépenses courantes. Par contre, l'effet à moyen ou long terme n'en est pas moins problématique.

C'est ainsi que l'étude économique de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) 2016 sur l'Allemagne souligne le manque de vigueur de l'investissement public, notamment dans l'entretien de ses infrastructures de transport ou dans l'équipement d'infrastructures sociales, ces dernières étant pourtant 'la clé d'une croissance inclusive de long terme'.⁴

Il y a donc clairement des tensions qu'il faut résoudre entre la discipline budgétaire et comptable européenne actuellement imposée et l'exigence de relancer la croissance et l'emploi en Europe, notamment via des investissements publics et privés.

Les investissements privés ne sont pas soumis aux mêmes exigences que les investissements du secteur public. Les instances privées ne doivent évidemment pas satisfaire au Pacte de stabilité et elles peuvent, d'un point de vue comptable, amortir leurs dépenses sur plusieurs années. Ces avantages, combinés aux montants mobilisés pour le plan d'investissement pour l'Europe et aux faibles taux de la Banque centrale européenne, ne suffisent toutefois pas pour motiver à ce stade les opérateurs privés à investir pleinement.

Au niveau des investisseurs publics, d'une part, les conditions de la 'clause d'investissement' permettant aux États membres de s'écarter provisoirement de leur trajectoire budgétaire apparaissent comme étant trop restrictives aux yeux de certains. En 2016, seule la Finlande satisfait à ces exigences.



► **Charles Picqué,**
Président, Parlement bruxellois

1. W. Melyn, R. Schoonackers, P. Stinglhamber, L. Van Meensel « Faut-il stimuler les investissements publics ? » revue économique BNB, septembre 2016, p III
2. Statistical Annex of European economy, Spring 2016, p 155
3. Perspectives économiques de l'OCDE, 2015/I, stimuler l'investissement pour une croissance plus forte et durable, p.258
4. OECD, Economic Surveys GERMANY, 2016, p.29

D'autre part, sur la base d'une appréciation du transfert de risques, les requalifications comptables des opérations de partenariat public-privé dans le périmètre de la dette publique sont fréquentes, menaçant de nombreux projets. Pour que des projets 100% publics soient admissibles au Fonds européen d'investissements stratégiques (FEIS), ceux-ci doivent pourtant s'insérer dans des partenariats public-privé.

Alors comment faire? Quelles sont les conditions d'une réconciliation entre la nécessité de soutenir l'économie, l'emploi et des services publics de qualité par la relance de l'investissement public d'une part, et la responsabilité budgétaire d'autre part? Ces deux éléments sont-ils également déterminants pour notre avenir? Quel est le bon équilibre à trouver? C'est de tout cela dont il sera question aujourd'hui.

De l'aveu même des opérateurs privés, certaines dépenses publiques contribuent à créer les conditions du développement économique. Les critères souvent cités par le monde de l'entreprise pour mesurer l'attractivité d'une région ou d'un pays sont: les infrastructures de communication, le système de santé appliqué aux travailleurs et la qualité de l'enseignement. Par ailleurs, plusieurs voix autorisées, comme le prix Nobel d'économie 2015 Angus Deaton, parlent d'une nécessaire relance de l'investissement public.

Ce n'est donc pas par hasard que le Parlement bruxellois organise un tel colloque.

Tout d'abord, les administrations locales et régionales jouent le rôle principal dans le domaine des investissements publics. En 2015, plus de la moitié des investissements publics en Belgique ont été réalisés par les communautés et les régions et environ un tiers par les administrations locales.⁵ La Région de Bruxelles-Capitale est en outre directement impliquée dans les discussions sur un éventuel futur pacte d'investissement. Vu la croissance démographique, les besoins de la population bruxelloise ne cessent de s'accroître, rendant le défi d'autant plus important.

La responsabilité est donc énorme à court terme: celle de prendre les bonnes décisions afin de pouvoir satisfaire à des besoins, qu'il s'agisse d'investissements physiques ou de capital humain.

Plusieurs débats se rencontrent donc ici: l'assainissement des finances publiques, la crédibilité des institutions européennes et la pertinence de leurs exigences, la juste satisfaction à apporter aux besoins légitimes des populations, le fonctionnement même de notre système politique et de notre démocratie.

En tant qu'assemblée de la région-capitale de l'Europe, le Parlement bruxellois

s'était fixé comme objectif de débattre davantage des enjeux européens, surtout ceux qui ont une conséquence sur la gestion même des institutions que nous représentons, qu'elles soient régionales ou communales. Le but était aussi d'améliorer la compréhension des mécanismes et des enjeux politiques européens. Ce colloque participe de cette volonté.

Dans quelques instants, le professeur Faska Khrouz commencera par retracer l'évolution des comptabilités publiques aux différents niveaux.

Le colloque se poursuivra par deux panels: l'un animé par madame Béatrice Delvaux, éditorialiste bien connue du journal *Le Soir*, et l'autre animé par monsieur Arnaud Desso, Senior Public Finance Analyst à la Banque Belfius, et auteur de multiples travaux sur les finances des pouvoirs locaux. Le premier panel sera consacré aux règles budgétaires et le second aux normes comptables. Même si les deux problématiques sont indubitablement liées, chacune d'elles peut offrir des solutions spécifiques à l'enjeu qui nous préoccupe.

Le commissaire européen monsieur Pierre Moscovici rejoindra l'hémicycle d'ici quelques instants. C'est un honneur et un plaisir de l'accueillir. À la fin de chaque débat, une séance de questions-réponses sera organisée avec la salle. L'après-midi se terminera par une intervention de notre ministre des Finances et du Budget.

Le président remercie les modérateurs et intervenants des panels ainsi que les nombreux participants au colloque.

FASKA KHROUZ: « INVESTISSEMENTS PUBLICS ET ÉVOLUTION DES COMPTABILITÉS PUBLIQUES » ⁶

En vue de préparer les deux panels que vient d'évoquer le président, le professeur Faska Khrouz analysera l'évolution de la comptabilité publique, ou plutôt celle des comptabilités publiques, à savoir la comptabilité des pouvoirs locaux (communes, CPAS et provinces), ainsi que la comptabilité de l'État. Il convient également d'analyser l'évolution de l'environnement avec le Sec 95/2010 et les règles budgétaires européennes, qui sont au cœur du colloque de ce jour, et enfin les règles internationales IPSAS, les IAS/IFRS, transposées au secteur public et de plus en plus adaptées au contexte européen avec les EPSAS.

5. W. Melyn, R. Schoonackers, P. Stinglhamber, L. Van Meensel, op cit, p 112

6. Un lien vers la présentation power point du professeur Faska Khrouz figure à la fin du présent compte rendu.

Le professeur Faska Khrouz tentera chaque fois d'établir un diagnostic avant de formuler des commentaires ou d'évaluer la qualité de l'information. Il s'agit de voir si ces comptabilités informent véritablement sur les investissements, et si elles les encouragent ou, au contraire les découragent.

I. Comptabilité des pouvoirs locaux

Quelques considérations techniques sur le reflet de l'information au niveau de l'investissement méritent d'être rappelées en guise d'introduction. Avant 1995, la comptabilité des communes était budgétaire. Elle était extrêmement utile, mais l'ensemble des informations fournies relativement aux investissements, aux achats et aux ventes d'investissements, ainsi que sur le suivi à long terme, étaient extrêmement pauvres. Les informations fournies relativement aux investissements pouvaient même créer des confusions parce que seule la dépense ou la recette étaient prises en considération.

Ainsi, lorsqu'on achetait un investissement, on regardait simplement la dépense au service extraordinaire, alors que s'il y avait une comptabilité générale, on retiendrait le coût et l'utilité de l'investissement pour plusieurs années.

De même, lorsqu'on vendait un bien, on regardait uniquement la recette au service extraordinaire, alors que, s'il y avait une comptabilité générale, on retiendrait la différence entre le prix de vente et la valeur nette comptable pour estimer si l'on a fait une bonne ou une mauvaise affaire.

Il fallait donc compléter la comptabilité budgétaire, par un volet 'comptabilité patrimoniale' conformément à la doctrine internationale et à la loi du 17 juillet 1975 sur la comptabilité des entreprises afin de fournir un maximum d'informations sur la situation et le suivi du patrimoine.

Le premier volet, le volet budgétaire, fournit deux résultats, un résultat comptable et un résultat budgétaire. Le résultat comptable provient de la différence entre les droits constatés et les engagements ; le résultat budgétaire provient de la différence entre les droits constatés nets et les imputations.

Dans le volet 'comptabilité générale', le bilan renseigne sur la situation du patrimoine. Le compte de résultats fournit la variation des fonds propres et plusieurs résultats : le résultat courant, le résultat d'exploitation, le résultat exceptionnel et le résultat de l'exercice, sachant qu'une partie du compte de résultats (les produits

courants et les charges courantes) renseigne sur le fonctionnement du service ordinaire de la comptabilité budgétaire.

À cet égard, pour enchaîner la comptabilité budgétaire à la comptabilité générale, le secret consistait à relier les articles du plan comptable budgétaire aux comptes du plan comptable général. Un article budgétaire est constitué d'un code fonctionnel (indication de la destination), et d'un code économique (qui en indique la nature). Il suffisait donc de relier les codes économiques de l'article budgétaire aux comptes généraux qui, eux aussi, renseignent sur sa nature.

Ainsi les deux comptabilités étaient liées. Toutefois, la pièce maîtresse reste la comptabilité budgétaire : la comptabilité générale emboîte le pas à la comptabilité budgétaire. La comptabilité analytique telle que prévue n'est pas encore opérationnelle à l'échelon des communes, mais elle l'est en partie à celui des CPAS.

Il existe deux états financiers importants au niveau de la comptabilité des communes et il en va d'ailleurs de même pour les CPAS : le bilan est le premier, avec une partie haute sur les actifs immobilisés, les investissements et une partie basse sur les actifs circulants. À cet égard, il ne s'agit pas de se limiter aux patrimoines immobilier et mobilier. Il faut aussi tenir compte des subsides d'investissement octroyés aux CPAS, aux fabriques d'églises, aux zones de police, etc. Les participations peuvent également être considérées comme des investissements.

Ces investissements, en haut de l'actif, sont financés par des éléments du haut du passif, notamment les emprunts et les subsides d'investissements. Vis-à-vis du système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC) 95 et 2010, la problématique des emprunts et de leurs remboursements revêt une importance particulière. Ce point sera réabordé ultérieurement car le remboursement de ces emprunts pose problème aux yeux du SEC.

Le compte de résultats constitue le deuxième élément de la comptabilité générale. Il est sensiblement influencé par la comptabilité budgétaire, parce que son premier niveau (charges courantes et produits courants) provient du service ordinaire de la comptabilité budgétaire. À cet égard, soulignons que lorsqu'une commune contracte un emprunt, c'est une recette du service extraordinaire et lorsqu'elle rembourse cet emprunt, c'est le service ordinaire qui prend en charge ces dépenses. Cela a son importance vis-à-vis du SEC 95.

Il y a donc deux états financiers (le bilan et le compte de résultats) plus l'annexe, qui renseignent de manière complète sur les investissements, sachant que les comptes de l'actif et du passif sont doublés de comptes particuliers qui donnent les détails nécessaires.



► **Faska Khrouz,**
Professeur de comptabilité,
SBS-EM, ULB

Comme dans de nombreux pays européens, les communes constituent les principaux investisseurs (secteur des administrations publiques). Finalement, ces investissements représentent en moyenne plus de 50% de la formation brute du capital fixe. Certaines études de Belfius considèrent même que l'on va au-delà. Les communautés et les régions viennent en deuxième position.

Il est possible, sur la base de la comptabilité des pouvoirs locaux, d'entreprendre un certain nombre de calculs, de ratios sur le taux d'investissement et sur la manière dont il se maintient ou se reconstitue.

La comptabilité budgétaire renseigne donc peu et mal sur les investissements. Il est vrai que les prévisions d'investissements dans la comptabilité budgétaire ne sont que des prévisions. Il se peut qu'un certain nombre d'investissements ne voient même jamais le jour.

En vérité, l'évolution des investissements ne peut être complètement appréhendée qu'avec la comptabilité générale et les comptes particuliers. Toutes les informations se retrouvent dans ces comptabilités et permettent de répondre à trois questions importantes relatives aux investissements :

- comment évolue le volume des investissements?
- dans quel(s) domaine(s) les communes et les CPAS investissent-ils?
- quelles sont les sources de financement (emprunts, subsides, prélèvements sur fonds de réserve, etc.)?

Le bilan fournit donc l'ensemble des informations, notamment sur la manière dont ces investissements sont financés par des ressources de longue durée.

En ce qui concerne les CPAS bruxellois, autant d'informations sont disponibles, voire plus, puisque les bilans et les comptes de résultats sont fort détaillés. On constate néanmoins que la comptabilité générale est peu utilisée. En réalité, on se satisfait de la comptabilité budgétaire, car on y trouve ce que l'on veut. La comptabilité générale est surtout destinée à l'extérieur, car il s'agit d'informer les tiers mais son accès n'est pas encore facile pour le public.

2.

Evolution de la comptabilité des pouvoirs locaux

Depuis les accords du Lambermont, cette matière a été régionalisée. Chaque Région a donc tenté de modifier sa comptabilité. En Wallonie et en Région de Bruxelles-Capitale, les comptabilités des communes sont restées extrêmement proches l'une de l'autre. En Wallonie, la comptabilité des CPAS est restée très semblable à celle des communes, avec le même règlement général légèrement adapté. En Région bruxelloise, la comptabilité des CPAS est toutefois assez différente de celle des communes.

En Région wallonne d'abord, un certain nombre d'arrêtés du gouvernement wallon portent sur la modification du code de la démocratie locale et de la décentralisation. Il y a également la réforme des grades légaux pour les communes et les CPAS, non seulement à travers les modifications de titres - le secrétaire communal devenant directeur général et le receveur devenant directeur financier -, mais également dans ce que cela implique en termes de positionnement du directeur général vis-à-vis des objectifs et de la stratégie, et du directeur financier vis-à-vis du conseil financier de la commune.

Le décret de 2013 va dans le sens d'une professionnalisation de la gestion à long terme. On dépasse les dimensions de la comptabilité pour aller vers le long terme (stratégie, objectifs) et on parle évidemment de contrats d'objectifs élaborés par le directeur général et d'éléments de conseils financiers et budgétaires réalisés par le directeur financier.

C'est en Région flamande que les modifications sont les plus nombreuses et les plus importantes. Il y a d'abord eu, lorsque la régionalisation est entrée en vigueur, un rejet de la comptabilité budgétaire. En Flandre, le plan pluriannuel pour six ans (le BBC) permet finalement pour l'ensemble des pouvoirs locaux de parler des prévisions à court terme, mais connectées à une planification et à des objectifs à long terme.

Avec une stratégie à long terme, une planification à moyen terme et des prévisions à court terme, on se rapproche véritablement du contrôle de gestion des entreprises. Ce plan, au niveau des pouvoirs locaux flamands, comprend deux volets : la note stratégique, avec des objectifs politiques prioritaires, et une note financière qui comporte le plan des objectifs financiers et l'état de l'équilibre financier.

Concrètement, il s'agit d'une vision politique et stratégique qui constitue finalement la trame des budgets annuels.

En Région de Bruxelles-Capitale, il y a eu un certain nombre de modifications. Le plan des codes fonctionnels, ainsi que le plan des codes économiques, ont été revus. Il y a eu l'adoption de l'ordonnance du 5 mars 2009 portant sur la Nouvelle loi communale, etc.

Il vient par ailleurs d'être décidé de revoir de manière approfondie la comptabilité des communes et celle des CPAS. Cela s'opérera dans une perspective de rapprochement, tout en conservant les spécificités des communes et des CPAS et en tenant compte de l'évolution de l'environnement de ces comptabilités aux niveaux international, national et régional.

3.

La comptabilité de l'Etat fédéral et des entités fédérées

La comptabilité publique de l'État fédéral et des entités fédérées est gérée par les trois lois de 2003 et le Fedcom. Avant 2003, il s'agissait d'une comptabilité purement budgétaire avec tous ses travers.

Par exemple, lorsqu'on se penche sur le cas de la vente de la Tour des finances, on constate une carence d'informations avec la seule comptabilité budgétaire. Ainsi, le bâtiment a été vendu 276,5 millions d'euros et la comptabilité budgétaire considère cela comme une recette. Si la comptabilité générale existait, on se serait rendu compte d'une autre réalité. La Cour des comptes a même tenté une estimation. Elle l'a ainsi estimé à 217,7 millions d'euros si bien que par rapport au prix de cession, ce serait tout au plus une plus-value sur réalisation de 58 millions d'euros.

On peut donc se demander combien de biens ont été vendus avec l'impression d'avoir réalisé un bénéfice au regard de la comptabilité budgétaire, alors qu'avec la comptabilité générale, on aurait une autre perception.

À nouveau, en l'absence d'une comptabilité générale, que peut-on penser du désamiantage de 296 millions d'euros et du coût annuel de location du bâtiment puisque ses occupants continuent à l'occuper? Si l'on totalise ces coûts sur l'ensemble des années concernées, on arrive à 1,5 milliard d'euros!

Tout cela pour dire que la comptabilité budgétaire est insuffisante en comparaison avec la comptabilité générale qui assure le suivi et l'évaluation du patrimoine.

En quoi consiste cette comptabilité de l'État fédéral et des entités fédérées?

En quelques mots, une première loi du 22 mai 2003 concerne l'État fédéral et adjoint la comptabilité générale à la comptabilité budgétaire.

Il y a ensuite la loi du 16 mai 2003 sur les entités fédérées, qui confère à ces dernières la possibilité de promulguer un certain nombre de règles qui leur sont spécifiques.

Enfin, il y a eu la loi du 22 mai 2003 sur la Cour des comptes. Dès lors qu'il existe une comptabilité budgétaire et une comptabilité générale complètes, ainsi qu'un contrôle interne, il a donc été décidé de supprimer ces visas préalables de la Cour des comptes, laquelle se contente alors d'une évaluation et d'une certification des comptes.

Dans la comptabilité de l'État fédéral et des entités fédérées, le haut du pavé est occupé par la comptabilité générale. En-dessous, on trouve la comptabilité budgétaire, qui doit être conforme aux normes SEC et, enfin, une comptabilité analytique.

Il est important de mentionner que c'est la comptabilité générale, avec le bilan, le compte de résultats et l'annexe, qui domine la comptabilité budgétaire. C'est donc un peu l'inverse de ce qui a été fait au niveau des pouvoirs locaux.

Par rapport à cette comptabilité de mai 2003, la Région wallonne, la Communauté française et la Communauté flamande accusent un certain retard en matière d'inventaire et de choix du logiciel, et la Communauté germanophone a lancé le processus. Seule la Région bruxelloise dispose d'une comptabilité budgétaire et d'une comptabilité générale déjà opérationnelle avec des éléments de contrôle interne.

4.

Système européen des comptes et la politique d'investissement

Le SEC 95 vise l'établissement des comptes nationaux et la transmission obligatoire des données de la comptabilité nationale. L'objectif est donc de regrouper des données macroéconomiques fiables des divers États membres et de calculer le niveau de la dette publique et du déficit budgétaire. La norme SEC 2010 est entrée en vigueur en septembre 2014. Elle modifiait la norme SEC 95 sur divers points, notamment le critère de 50% de chiffre d'affaires réalisé ou non avec le privé.

Quelles sont les contraintes imposées par ce système comptable européen ?

En matière de programmation budgétaire, la directive 2011/85/UE prévoit que les pouvoirs publics établissent un cadre budgétaire sur trois ans dans lequel figurent les objectifs budgétaires pluriannuels à atteindre en matière de déficit public et de dette publique; une description des politiques envisagées pour visualiser la manière dont l'ajustement permettrait d'atteindre ces objectifs en comparaison avec ceux visés en cas de politiques inchangées; et une évaluation de l'effet des politiques envisagées sur la soutenabilité à long terme des finances publiques.

Toutes les communes, tous les CPAS, toutes les provinces sont concernés par cette mesure et sont invités à utiliser des tableaux de bord de reporting déterminés par les différents gouvernements régionaux. Pour l'instant, certaines régies et intercommunales peuvent échapper à la norme SEC, mais c'est en train de changer. On raisonne toujours par rapport aux quatre sous-secteurs : administration centrale (S.I311), administrations d'États fédérés (S.I312), administrations locales (S.I313) et administrations de sécurité sociale (S.I314).

On constate que, contrairement à ce que l'on pense généralement, les chiffres des recettes et des dépenses repris dans la comptabilité budgétaire des pouvoirs publics s'écartent parfois assez bien des données reprises dans les comptes nationaux du SEC, ceux-ci étant orientés flux.

Pour les pouvoirs locaux – communes, CPAS et provinces –, cet écart est encore plus grave que pour les autres secteurs des administrations publiques, si bien que l'équilibre budgétaire d'une commune à l'exercice global peut sensiblement s'écarter de la notion d'équilibre SEC 95, notamment si elle recourt à des prélèvements sur fonds de réserve pour effectuer des dépenses, si elle finance ses investissements par des emprunts, etc.

À la lecture de la situation financière d'une commune, on peut donc avoir un point de vue totalement différent de celui qu'on aurait par le prisme du SEC 2010.

Quelles sont les raisons de ces écarts, notamment au niveau des pouvoirs locaux ? Il y en a quatre.

Première raison : la séparation entre les services ordinaires et extraordinaires. Dans les communes et les CPAS, on sépare le service ordinaire – le fonctionnement habituel – du service extraordinaire, qui porte sur les emprunts et les investissements. Quand il y a des modifications substantielles du patrimoine, cela concerne le service extraordinaire, qui relève de la compétence du conseil communal, tandis que le service ordinaire est géré par le collège. Pour le SEC, cette distinction n'existe pas.

Deuxième raison : la comptabilisation des emprunts. Dans le SEC 95, les opérations sur emprunt sont des opérations financières sans impact sur le solde. Le SEC ne prend donc pas en considération les dépenses d'amortissement des emprunts. Ainsi, l'enregistrement de certains actifs financiers constitue, selon le SEC, des opérations sans impact sur le solde.

Troisième raison : les droits constatés ne sont pas définis de la même manière dans la comptabilité des pouvoirs locaux et dans le SEC, qui n'est pas un système de comptabilité, mais un système de reporting d'informations.

Et enfin, quatrième raison : la comptabilité des pouvoirs locaux distingue les opérations relatives à l'exercice propre de celles relatives aux exercices antérieurs, alors que, dans le système SEC, le solde se réfère à l'année calendaire, indépendamment des résultats d'exercices antérieurs.

5. Les règles budgétaires européennes

Deux mots encore sur l'évolution des règles budgétaires européennes de 1992 à 2006. L'année 1992 est celle de la signature du traité de Maastricht, qui fixe des limites au déficit public vis-à-vis du PIB et de la dette publique. L'année 1997 est celle du Pacte de stabilité et de croissance. En 2005 interviennent des modifications et des contraintes plus strictes. En 2011 apparaît le Six Pack, un ensemble de nouvelles lois qui mettent l'accent sur des règles de gouvernance économique et, en 2013, le Two Pack. En 2015, on sent un assouplissement de la Commission européenne à l'égard de ces normes.

Conçu initialement comme un outil statistique d'aide à la gestion de l'action publique et au regroupement des données macro-économiques, le SEC est devenu un outil de contrôle qui prévoit que le ratio d'aides publiques sur PIB soit inférieur à 60% et que le déficit public ne dépasse pas les 3%. En 1997, les choses deviennent beaucoup plus contraignantes. En 2012, on prévoit l'instauration d'une règle d'or avec l'interdiction de dépasser 0,5% du PIB si la dette est supérieure à 60%, et pas plus de 1% du PIB si la dette est inférieure à 60%. La règle d'or consiste simplement à voir comment on peut retourner à l'équilibre. Les réactions ont été massives. Plusieurs économistes parlent alors d'*intransigeance vis-à-vis de ces règles budgétaires européennes*, surtout si l'on songe qu'il faut un reporting mensuel pour l'État et les Régions et un reporting trimestriel pour les pouvoirs locaux.

Comme l'a dit monsieur Charles Picqué en introduction, il y a une timidité des investissements. Selon certaines études, cette timidité résulte de ces règles coercitives. Depuis le durcissement du Pacte de stabilité, ces investissements ont baissé, passant de 3,7% à 2,7% du PIB. Le secteur public belge dans son ensemble n'a pas dépassé les 2,3% en 2015.

Il y a cependant des mesures d'assouplissement. Il sera intéressant d'évoquer cet aspect dans les panels qui vont suivre. Un État peut s'écarter temporairement de son objectif s'il peut justifier de circonstances exceptionnelles. Quelque part, et pour autant que ce soit suivi d'effets concrets, la Commission européenne semble donc enfin sensible aux distorsions créées par le système européen des comptes.

Début 2015, avec la communication intitulée « *Utiliser au mieux la flexibilité offerte par l'existence du Pacte de stabilité* », une certaine souplesse se fait jour. Il faut évidemment vérifier cela au niveau du titre du volet préventif du pacte car cela dépend des objectifs à moyen terme.

Ces règles budgétaires contraignantes ne constituent pas, en l'espèce, une barrière infranchissable.

6.

Les règles internationales IPSAS et EPSAS

Il s'agit de normes inspirées des IAS/IFRS des entreprises privées et transposées dans le secteur public. En effet, les finances publiques deviennent de plus en plus complexes et cela nécessite qu'il faille également un suivi du patrimoine. Pour le moment, il existe 38 normes de comptabilité générale et une norme de comptabilité de caisse. Les normes IPSAS portent de manière générale sur des investissements, qu'il s'agisse d'investissements en tant que tels ou de financements d'investissements. Il a fallu implémenter ces IPSAS en Europe depuis la crise des dettes souveraines.

On parle également des EPSAS parce que l'Europe considère qu'il y a là un moyen de développer ses propres normes et ce, en réponse à ses problèmes spécifiques et avec la rapidité requise. Les EPSAS réduiraient la complexité des méthodes et des procédures de préparation à une base quasi harmonisée. Il se peut que ce soit une sorte de palliatif ou de complément à l'égard du SEC vis-à-vis des investissements.

M. Charles Picqué, président remercie le professeur Faska Khrouz d'avoir rappelé le contexte technique dans lequel s'inscrit ce colloque et se réjouit de

la présence de monsieur le commissaire à qui il cède la parole pour un discours introductif du panel animé par madame Béatrice Delvaux.

M. Pierre Moscovici, commissaire européen aux Affaires économiques et financières, remercie le Parlement et son Président pour son invitation.

Le titre de ce panel semble envisager l'Europe comme une limite, une contrainte, voire un problème. Il y a là de quoi débattre politiquement car il est clair, pour le commissaire, que l'Europe est une solution.

C'est vrai, il y a des règles budgétaires en Europe qui peuvent paraître contraignantes. Elles n'existent toutefois pas pour elles-mêmes, mais pour une raison : parce que dix-neuf pays habitent sous le toit de la maison euro et partagent une interdépendance. L'euro leur est une sécurité, mais ils doivent aussi mettre en œuvre une solidarité accrue. En quelque sorte, le Pacte de stabilité et de croissance est un contrat de mariage, qui offre une protection collective en échange d'une responsabilité individuelle.

La discipline budgétaire est donc le pendant logique de la solidarité. Historiquement, la discipline est même la condition politique d'existence de la zone euro. C'est un compromis entre deux traditions budgétaires et monétaires qui doivent se concilier dans l'union économique et monétaire. Sans aller jusqu'à dire qu'une tradition est française et l'autre allemande, ce n'est pas non plus un mystère que le traité de Maastricht a résulté d'un compromis entre ces deux grands pays.

Le commissaire est également persuadé depuis très longtemps que les déficits n'ont pas d'effet magique sur la croissance et l'emploi, ou en tout cas pas de manière durable. S'il était en soi justifié d'augmenter les déficits, si cela avait un effet puissant sur la réduction du chômage, la question pourrait être envisagée différemment. Mais l'Allemagne a un déficit zéro et un taux de chômage proche de 4%, tandis que d'autres pays de la zone euro, qui ont fait le choix du déficit et d'une dette élevée – par exemple l'Espagne, qui a un déficit de 5% et un taux de chômage de 20% –, ont des performances économiques moindres. Autrement dit – on pourrait presque dire 'au contraire' –, il n'y a pas de corrélation directe entre l'augmentation du déficit et la performance économique.

Par ailleurs, les règles budgétaires européennes ont beaucoup évolué au fil des années, tant en théorie qu'en pratique. Elles ne forment plus un carcan rigide. Elles sont beaucoup plus flexibles qu'à l'origine. Ainsi, le Pacte de stabilité et de croissance a progressivement intégré les paramètres économiques qui permettent une adaptation au cycle économique : croissance, inflation, investissements, réformes structurelles, catastrophes naturelles, et plus récemment les migrations soudaines.



► **Pierre Moscovici**,
Commissaire européen aux
Affaires économiques et
financières

Lorsque la Commission examine la situation budgétaire d'un pays, elle considère l'ensemble de ces paramètres. La Commission se distingue par l'attention qu'elle accorde à la dimension de flexibilité dans son interprétation des règles, comme en témoigne la communication du 13 janvier 2015, dans laquelle ladite Commission a clairement défini les flexibilités dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance.

Ces orientations nouvelles visent à mieux tenir compte du cycle économique de chaque État membre et à promouvoir précisément l'investissement. C'est le cas notamment dans le cadre du nouveau Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI), qui est le bras armé du Plan Juncker pour relancer l'investissement en Europe.

Ainsi, la communication précitée précise que les contributions des États membres à l'EFSI ne seront pas prises en considération dans la définition des ajustements budgétaires. Elle précise aussi comment les investissements publics doivent être envisagés dans le cadre du pacte et à quelles conditions les États membres peuvent s'écarter temporairement de leurs objectifs budgétaires.

La Commission veille également à appliquer les règles budgétaires européennes de manière sérieuse, intelligente et flexible. Pourtant, nombreuses sont les critiques et remarques relatives à certaines décisions prises, qui ne seraient pas assez marquées du signe de l'austérité, qu'il s'agisse de l'Italie, de l'Espagne, du Portugal, de la France, de la Belgique, etc. Quand, cet été, la Commission a, par exemple, refusé d'appliquer des sanctions à l'Espagne et au Portugal et ce, en dépit des écarts budgétaires constatés, c'était la décision qui s'imposait. Pourquoi? Le pacte ne doit pas être punitif, constituer un carcan et être basé sur la sanction. Il vaut toujours mieux le dialogue, l'incitation aux réformes et la recherche d'engagements partagés.

En prenant en considération l'historique économique et politique de ces pays – la politique n'étant pas un gros mot à la Commission européenne –, celle-ci a estimé que ces sanctions auraient été malvenues, voire incompréhensibles. A fortiori, elles auraient été nuisibles au rétablissement économique de deux pays qui ont été particulièrement frappés par la crise. Par exemple, il faut constater que, depuis un an, aucun gouvernement espagnol n'est arrivé à présenter un budget devant un parlement.

Bref, il y a donc de la souplesse dans les règles. Cela dit, s'il est possible d'agir sur la ligne et prendre en considération toutes les flexibilités possibles, il est inconcevable d'agir en dehors de la ligne. Si un pays venait à se trouver totalement en

dehors des règles, loin de nos bases, la Commission européenne de monsieur Jean-Claude Juncker n'hésiterait pas à appliquer des sanctions.

Concrètement, on peut se demander quelles sont les implications pour les finances publiques de la Belgique. La Commission suit de près le programme de réformes et les annonces budgétaires du gouvernement belge. Un débat a également lieu à Bruxelles et dans tout le pays au sujet de l'investissement, et nous y sommes très attentifs.

Pour rappel, la baisse des niveaux d'investissements publics en Europe est un phénomène observé sur le long terme. Elle ne saurait être attribuée aux règles budgétaires européennes. En outre, en Belgique, l'investissement n'a pas subi le recul brutal que certains prétendent voir à la suite de la crise financière. Entre 2000 et 2008, l'investissement public représentait 2,1% du PIB, contre 2,5% aujourd'hui. On peut donc en quelque sorte parler d'une 'stabilité légèrement à la hausse'.

D'autres dépenses publiques sont cruciales pour générer de la croissance durable. Au-delà de l'investissement physique, il y a l'importance de l'investissement humain, et en priorité de l'éducation, qui a un impact majeur sur le capital humain, à savoir sur les capacités productives et d'emploi futures. En définitive, une règle d'or qui sanctuariserait les dépenses d'investissements physiques risquerait d'avoir pour conséquence, dans un contexte où il existe des contraintes sur les déficits, d'accroître la pression sur les autres dépenses, notamment en termes de capital humain.

Par ailleurs, cette hypothétique règle d'or ne saurait exempter un gouvernement des efforts de réforme structurelle et des mesures de compétitivité qui sont incontournables, tant nous agissons dans un cadre ouvert. En Belgique, il convient de réaliser les efforts structurels nécessaires et de chercher des mesures à même de freiner la détérioration budgétaire. Il en va du bien du pays.

Pour la Commission, la priorité est de faire en sorte que la Belgique soumette à la mi-octobre – soit à la fin de cette semaine – un projet de budget qui soit non seulement conforme aux exigences pour 2017, mais qui soit également de nature à permettre le respect des critères de la dette. C'est sans doute le point le plus difficile à appliquer, ainsi que le plus robuste sur le plan économique.

Il ne faut pas non plus voir l'approche de l'investissement de la Commission européenne par un seul bout de la loupe. Les orientations publiées en 2015 permettent de promouvoir les investissements, notamment dans le cadre de l'EFSI, le levier financier du plan Juncker.

Le plan Juncker est d'ores et déjà un succès et il donne des résultats concrets, y compris pour la Belgique. A titre exemplatif : un parc marin de 42 éoliennes - le projet Rentel - va être construit au large de la côte belge, en face d'Ostende, et fournir plus de 280.000 ménages belges en électricité verte. Cela va générer près de 3.000 emplois directs et indirects durant les phases d'élaboration et de construction.

L'investissement total est considérable; il s'élève à plus d'un milliard d'euros. Le montage financier implique des investisseurs publics, mais aussi privés. La Banque européenne d'investissement (BEI) octroiera un crédit de 250 millions d'euros via l'EFSI et donnera en plus 50 millions d'euros. Le commissaire espère que la Région de Bruxelles-Capitale pourra aussi bénéficier de ce plan en présentant des projets innovants.

La condition pour bénéficier du plan Juncker n'est pas liée à la localisation. Il faut être capable de présenter des projets innovants dans les priorités du plan : le numérique, l'efficacité énergétique, les nouvelles mobilités et le capital humain en général. En clair, les règles, qui sont assez flexibles, n'empêchent pas l'investissement en Europe lorsqu'elles sont appliquées avec discernement. Le plan Juncker constitue un outil spécifique pour catalyser l'investissement privé et public sur le continent. Il sera prolongé jusqu'en 2020, avec un montant de 500 milliards d'euros, et sans doute même jusqu'en 2022 - en fonction des prochaines prévisions budgétaires - avec un montant qui serait porté à 630 milliards d'euros.

Le commissaire clôture son intervention avec un dernier point, crucial à ses yeux : les règles européennes ne sont pas incompatibles avec le financement des priorités politiques d'un gouvernement. Bruxelles, au sens de la Commission européenne, n'est pas là pour tenir la main, freiner les initiatives d'un gouvernement, ou empêcher telle ou telle hypothèse politique. La Commission respecte bien sûr le pluralisme et les choix nationaux.

Les règles européennes sont compatibles dès lors que le travail de réflexion stratégique sur la dépense publique et sur sa qualité est fait. En Europe, il y a une tendance à dépenser beaucoup. Cela peut refléter nos préférences collectives.

Mais une autre tendance existe aussi, qui est liée à la première : celle qui consiste à dépenser mal. Une mauvaise dépense, c'est une dépense en quelque sorte palliative. Quand il y a un dysfonctionnement - on connaît bien cela en France, par exemple -, c'est souvent la voie de la dépense qui est utilisée pour mitiger ses effets en aval, plutôt que la voie de la réforme pour corriger sa source en amont. En découle, une inefficacité de la dépense, qui est souvent le produit d'années,

voire de décennies de pilotage malencontreux des finances publiques. Cela grève aujourd'hui lourdement les budgets de nombreux pays européens.

Les dépenses publiques en Belgique sont un peu inférieures à ce qu'elles sont en France, mais elles se chiffrent tout de même à environ 54% du PIB. C'est donc une question de priorité politique, plutôt que de manque de dépenses en général.

Pour en finir avec ce que le commissaire considère être une mauvaise orientation, il est crucial, maintenant, de se pencher non seulement sur la quantité de la dépense publique, non pas sur la volonté palliative qui génère la dépense publique, mais bel et bien sur la qualité de la dépense publique et sur les réformes à réaliser pour mener des économies intelligentes.

En principe, il faut donc tenir compte de l'évaluation parlementaire de la dépense publique, mais aussi de celle réalisée par d'autres organismes. Ceci est valable pour les politiques publiques, mais également en matière d'investissement.

La discipline budgétaire européenne n'est pas un carcan. La Commission s'efforce d'en faire un usage intelligent. Il ne faut pas opposer les termes 'relance' et 'discipline' de façon trop manichéenne. Il est tout à fait possible de concilier des règles puissantes et un soutien à la croissance tout à fait effectif.



Béatrice Delvaux, ◀
Editorialiste en chef
du journal *Le Soir*



Henri Bogaert, ◀
Commissaire honoraire au Plan

COMMENT RELANCER LES INVESTISSEMENTS PUBLICS ?

PANEL I LES LIMITES DE LA DISCIPLINE BUDGÉTAIRE EUROPÉENNE

Mme Béatrice Delvaux, relève, pour introduire ce débat, qu'on dit souvent que c'est la faute à l'Europe et à Bruxelles. Le présent débat porte sur l'austérité, laquelle aurait miné la confiance en l'Europe et serait à l'origine de la crise de confiance des citoyens. C'est sans doute le sujet le plus chaud, le plus central et le plus souvent débattu, voire mis en cause par tous ceux qui participent à ce colloque, alors que l'Europe est installée à quelques pas.

Pour une journaliste, c'est très intéressant de pouvoir confronter les vraies convictions et les questions que chacun se pose sur le sujet aux réponses d'un commissaire qui n'est pas fragile et qui peut soutenir l'assaut. Avant cela, des spécialistes réputés en macro-économie seront interrogés. Ils seront les premiers à passer à la barre pour donner un avis sur les propos de monsieur Pierre Moscovici, également repris dans des interviews au *Soir* et au *Standaard* et qui soutiennent, de façon surprenante, que l'Europe n'est pas une Europe d'austérité et que le pacte n'y est pour rien dans cette question d'investissement. Par conséquent, il faut trouver la solution ailleurs.

Parmi les intervenants, Bruno Colmant, macroéconomiste reconnu, chroniqueur et polémiste, à sa manière. Il est Head of Macro Research à la banque Degroof Petercam ;

Henri Bogaert, commissaire honoraire au Plan et connu pour son franc-parler. C'est un fervent défenseur du retour à l'investissement public ;

Pierre-Emmanuel Noel, Senior Banker à la Banque européenne d'investissement (BEI), qu'il représente en Belgique.

Il est temps d'en venir à la première question : le Pacte de stabilité est-il responsable de la baisse des investissements publics sur le long terme ?

M. Henri Bogaert est tout-à-fait d'accord avec monsieur Pierre Moscovici : ce n'est pas le Pacte de stabilité qui est responsable du faible niveau des investissements publics en Europe. Il s'agit en effet d'une orientation politique des gouver-

nements, dans le cadre d'un carcan qui est celui de la réduction des déficits et des dettes. En Belgique, s'il y a bien un principe à propos duquel il existe un consensus depuis 20 à 30 ans, c'est qu'il faut réduire le déficit et la dette.

En revanche, il est vrai également que le Pacte de stabilité n'aide pas. On discerne en fait deux types de pays, soit deux types de cas qui ont des effets pervers.

Le premier cas, ce sont les pays qui, lors de la crise, ont assaini leurs finances publiques en réduisant prioritairement leurs investissements publics. La plupart des pays ont fait cela. Or, en période de crise, chacun sait que les multiplicateurs sur la croissance du PIB les plus élevés sont précisément ceux des investissements publics. Ces pays ont donc fait précisément le contraire de ce qu'a dit Keynes. Par conséquent, ils n'ont fait qu'accroître leurs problèmes à court terme tout en plombant la croissance à long terme. On a pu le constater dans nombre de cas de la zone euro.

Le deuxième cas de figure, tout aussi problématique, concerne des pays qui ont depuis 20 à 30 ans, en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), le même niveau d'investissements publics pathologiquement bas.

C'est effectivement principalement le cas de la Belgique et de l'Allemagne. Le Royaume-Uni et d'autres pays sont aussi un peu dans ce cas, mais la Belgique et l'Allemagne sont vraiment les cas pathologiques en Europe, et depuis longtemps. Avec les tunnels, etc., cela devient paroxystique ! Le stock de capital, en pourcentage du PIB, ne cesse de décroître depuis 20 à 30 ans.

En Belgique ou en Allemagne, le ratio des investissements publics au PIB est relativement constant, mais à un niveau qui permet juste d'amortir la dépréciation du capital. Ce qui veut dire que comme le PIB s'accroît, le ratio entre les deux n'est pas stable et diminue, ce qui n'est pas une bonne chose.

Quand on regarde les effets à long terme de ce type de situation, et pas seulement les chocs conjoncturels, on constate que la croissance en Europe, et en particulier dans les pays cités, ne cesse de ralentir.

Il y a bien sûr un problème d'emploi, mais ce n'est pas le cas en Belgique ou en Allemagne : c'est le problème de la productivité totale des facteurs, qui est liée aux progrès technologiques, aux progrès en matière d'organisation, aux investissements publics et dans le capital humain, etc. Comme ces pays n'investissent pas assez dans ces domaines, ils se retrouvent avec un ralentissement constant de leur croissance.

Ce n'est pas nécessairement le diagnostic unique, mais en tout cas, cela n'aide pas.

Mme Béatrice Delvaux demande ce qui fait que l'homme politique a du mal à passer à l'action, si ce n'est pas quelqu'un qui empêche de poser les actes d'investissement.

Le journal *Le Soir* a récemment interviewé monsieur Jacques Drèze, une sommité souvent présentée jadis comme un candidat potentiel au prix Nobel. À la fin de l'interview, il lui a été demandé quel conseil il aurait à donner à Charles Michel. Il a répondu qu'il lui conseillerait de s'adresser à l'Europe en concertation avec d'autres pays, pour demander que ses investissements publics soient financés par l'emprunt. Il s'agirait ainsi d'investissements productifs, mais financés par l'emprunt, ce que l'Europe ne permet pas.

N'est-ce pas là que se situe le problème? À force d'être si focalisés sur la dette, même les investissements publics ne passent pas la barre.

M. Bruno Colmant souligne la difficulté à faire la synthèse de la problématique. L'orateur partage l'avis de monsieur Henri Bogaert. En réalité, il y a d'abord un phénomène invariant: une société mature voit naturellement ses investissements publics diminuer. On le constate tant aux États-Unis qu'en Europe. Il ne s'agit donc pas d'un phénomène spécifique à la zone euro.

Par ailleurs, on ne peut considérer les investissements publics sans les financements privés, ou à tout le moins sans un cofinancement privé. On l'oublie souvent.

Derrière le problème évoqué au cours de ce débat se profile la question de l'euro. Si aujourd'hui, on parle d'endettement, de contraintes, de contractions et de déficits, c'est parce que l'euro a été créé il y a une quinzaine d'années. Faute d'obtenir une certaine solidarité, on a exigé des États un alignement structurel et un désendettement et ce, pour sauver la monnaie. Alors que la monnaie est engagée par des emprunts publics, on ne peut plus se permettre un dérapage budgétaire d'un État, entraînant un endettement excessif par rapport à d'autres.

L'euro devient donc une contrainte déflationniste, quasiment récessionnaire. On a pu constater lors de la grande crise que la monnaie est devenue trop forte et les budgets trop contractés pour sauver la monnaie. Finalement, on a donc pu sauver la monnaie au prix du chômage et d'un déficit d'investissements.

Il faut donc se demander aujourd'hui s'il est opportun de poursuivre dans cette voie de contraction budgétaire. L'orateur se dit convaincu que l'on fait fausse route.

À partir du moment où l'on se trouve dans une période de chômage structurel important, et que l'investissement public ne représente plus en Belgique que 5% du budget de l'État, on ne peut pas contracter les 95% restants au motif qu'on ne

devrait pas mettre des gens au chômage, parce que cela causerait des troubles sociaux. De facto, par une contrainte indirecte, on contraint donc les investissements publics.

Aujourd'hui, la réalité du plan Juncker, c'est qu'il se base essentiellement sur un multiplicateur de financement privé. Or, la réalité voudrait que l'on débudgétise et que l'on extraie de ces contraintes budgétaires, ce qui pourrait constituer de grands investissements publics.

La dernière question, encore non résolue actuellement, est que l'on a tendance à se référer à Keynes. Or, ce dernier a vécu dans une économie manufacturière: grands travaux, transports fluviaux, ferrés, routiers, etc. Mais quels sont aujourd'hui les investissements utiles pour le futur? Cela reste une inconnue. Quelle sera la mobilité dans vingt ans? Personne ne le sait.

Si on veut investir, ne devrait-on pas le faire dans la logistique et dans la numérisation? On ne devrait pas alors parler d'investissements tangibles, mais plutôt d'investissements intangibles et de formations. Or, comme mentionné par monsieur Pierre Moscovici, c'est quelque chose qu'il est difficile de mesurer.

Mme Béatrice Delvaux demande si monsieur Pierre-Emmanuel Noel partage l'affirmation selon laquelle le Pacte de Stabilité n'a rien à voir dans ces faibles investissements.

M. Pierre-Emmanuel Noel ne souhaite pas émettre des jugements de nature politique et se limitera donc aux aspects concrets des projets d'investissement.

La Banque Européenne d'Investissement est la banque publique de l'Union européenne, dont les États membres sont les actionnaires. Elle est la plus grande banque multilatérale du monde. Son volume de financement est trois fois supérieur à celui de la Banque mondiale, puisqu'il représente quelque 80 milliards d'euros par an. Toutefois, un tel volume équivaut à peine au montant mensuel des rachats de titres effectués par monsieur Mario Draghi. À l'aune de ce que fait la Banque centrale européenne (BCE), c'est donc peu. Par contre, les financements de la BEI sont directement injectés dans l'économie réelle, c'est-à-dire dans des projets tels que l'éolien offshore belge auquel monsieur Pierre Moscovici a fait allusion.

Il y a deux ans, un financement de 350 millions d'euros a été conclu avec la Région bruxelloise dans le secteur de l'eau. La BEI finance donc des projets d'infrastructures publics ou privés dans l'ensemble de l'Union européenne.

Il y a deux ans, un financement de 350 millions d'euros a été conclu avec la Région



► **Bruno Colmant**,
Head of Macro Research,
Banque Degroof Petercam



► **Pierre-Emmanuel Noel**,
Senior Banker-Representative for
Operations in Belgium, EIB

bruxelloise dans le secteur de l'eau. La BEI finance donc des projets d'infrastructures publics ou privés dans l'ensemble de l'Union européenne.

Mme Béatrice Delvaux souligne que la BEI donne l'impression de ne pas pouvoir compenser le manque d'investissement des pouvoirs publics dans certains pays, dont la Belgique. Cela signifie-t-il que son action est insuffisante ?

M. Pierre-Emmanuel Noel répond que pour que la BEI finance, il faut qu'un projet existe. Le problème de la Belgique ne réside pas dans son manque d'accès au financement, mais dans sa difficulté à prendre la décision d'investir.

Les responsables politiques, tous niveaux de pouvoir et toutes formations politiques confondus, affirment vouloir investir, mais ils se disent bridés par les contraintes budgétaires européennes. En Belgique, les possibilités d'améliorer les infrastructures de transport, éducatives ou hospitalières ne manquent pourtant pas, mais la prise de décision exige du courage politique.

M. Henri Bogaert souligne que le concept central du Pacte de stabilité est l'objectif à moyen terme (MTO). Celui-ci est déterminé par une formule mise au point en 2005. Elle intègre une stabilisation de la dette, une diminution accélérée de la dette pour les pays où elle est supérieure à 60% et un préfinancement du coût budgétaire du vieillissement, parce que l'on estime nécessaire de raisonner de manière inter-temporelle. Cela signifie qu'il faut tenir compte de l'augmentation des retraites ou des soins de santé dus au vieillissement de la population. Il faut donc anticiper et provisionner. On le fait partiellement avec cette formule du MTO.

En conséquence, depuis 2005, tous les pays européens – hormis le Luxembourg – ont réformé leur système de retraite et de soins de santé. De ce fait, aujourd'hui, le coût budgétaire du vieillissement est devenu beaucoup moins important.

Donc, à ce niveau, le Pacte de stabilité a poussé à agir. De plus, on a tenu compte du caractère inter-temporel du problème. Cependant, les investissements publics ont aussi un caractère inter-temporel. La génération actuelle n'est pas la seule à bénéficier de l'investissement. Or, là on n'a pas inclut l'investissement dans la formule en 2005, alors que l'économiste monsieur Olivier Blanchard et bien d'autres nous disaient de le faire. À l'époque, la croissance était relativement importante, l'output gap (écart de production) était supérieur à zéro, l'inflation redémarrait, etc. En outre, les grands pays ne respectaient pas le Pacte de stabilité. Du coup, on a décidé de ne pas faire un cas particulier pour l'investissement dans la formule.

Comme monsieur Pierre Moscovici l'a dit, pour intégrer l'investissement public

dans la formule, il fallait se demander quels sont les investissements réellement efficaces, quels sont ceux qui ne le sont pas, d'autres dépenses ne peuvent-elles pas prétendre au même statut, comme les dépenses d'enseignement, etc. Pour ne pas rentrer dans ce débat compliqué on l'a esquivé. Monsieur Henri Bogaert propose de garder exactement les mêmes règles – le coût budgétaire du vieillissement, la réduction accélérée de la dette, etc. –, dont l'objectif à moyen terme (MTO), mais de le faire uniquement sur le solde courant. Le solde courant, c'est le déficit moins les investissements, plus les amortissements.

À ce moment-là, on se retrouve un peu dans le cadre de la comptabilité normale d'une entreprise ou de la comptabilité normale d'une commune dans le temps. Ce qui choque tout le monde dans les communes ou dans les organismes qui dépendent de l'État, c'est de devoir financer la totalité des investissements de l'année avec des recettes de l'année. Cela n'a pas de sens. L'idée est d'avoir deux volets dans le Pacte de stabilité. Un volet serait relatif au solde, pour lequel les règles seraient identiques, avec le coût budgétaire du vieillissement et donc un objectif à moyen terme sur le solde courant. Un deuxième volet serait le plan d'investissement.

Au risque d'être politiquement incorrect, c'est ce que fait la Commission européenne. Elle fait un plan Juncker, puis elle retire les investissements du déficit. C'est bien cela la règle d'or !

Mme Béatrice Delvaux demande si ce que monsieur Henri Bogaert propose est envisageable.

M. Pierre Moscovici souligne qu'à ses yeux, il n'y a plus d'austérité en Europe. D'abord, parce que les déficits ont effectivement baissé. Aujourd'hui, ils sont passés en moyenne de 6 à 2% dans la zone euro. Si l'on se penche sur la contribution budgétaire globale de la zone euro à la croissance, force est de constater qu'après avoir été récessive par temps d'ajustement des finances publiques, elle est devenue neutre, pour être aujourd'hui légèrement positive. C'est dû notamment à la prise en compte des dépenses liées à l'accueil des réfugiés. C'est un fait économique plutôt positif.

Ensuite, le commissaire ne pense pas que le Pacte de stabilité soit responsable du déficit d'investissement, car celui-ci préexistait largement. Par ailleurs, il insiste sur le fait que l'investissement est autorisé et favorisé à travers les règles de flexibilité déjà mises en œuvre. La Commission soutient également l'investissement par le biais du plan Juncker, qui est une coproduction entre la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Commission européenne.

La BEI existe depuis longtemps et réalisait déjà de nombreux investissements. Elle aide le plan Juncker à prendre des risques, à adopter un comportement différent en soutenant des projets risqués.

Mme Béatrice Delvaux demande ce que pense le commissaire de la proposition de monsieur Henri Bogaert, qui invite à aller plus loin.

M. Pierre Moscovici répond que la Commission le fait déjà. Par ailleurs, la tendance doit aller vers la simplification du Pacte de stabilité, plutôt que vers sa complexification. C'est ce à quoi le commissaire travaille.

Ceci dit, trois remarques complémentaires méritent d'être formulées. La première porte sur le déficit d'investissement. Ce dernier, bien réel, est massif. Entre son passage du ministère français des Finances à son arrivée à la Commission européenne, l'orateur est retourné pendant quelques mois sur les bancs de l'Assemblée nationale et a rédigé un rapport sur l'investissement à l'attention du Premier ministre. Le déficit d'investissement européen y était chiffré à 1.000 milliards d'euros sur 10 ans, soit 100 milliards d'euros par an. Avec le plan Juncker, la tendance est globalement la même.

Il s'agit cependant d'observer la situation des différents pays. Si l'on compare l'Allemagne et la Belgique, les deux pays ne connaissent pas la même situation. L'Allemagne dispose d'une marge de manœuvre budgétaire considérable et la Commission l'incite à l'utiliser dans le cadre de la relance des investissements, notamment dans les infrastructures. C'est tant le message délivré par le Fonds monétaire international (FMI) que celui de la Commission européenne.

La Belgique, quant à elle, connaît une situation somme toute assez différente. Or, il faut pouvoir traiter, à un moment donné, la question des finances publiques. Que constater aujourd'hui? Un déficit qui risque de retomber sous les 3% - ce qui n'est pas souhaitable -, une dette publique très importante et un déficit structurel trop important.

Il faut donc trouver à la fois les moyens de résoudre ces déséquilibres et s'orienter vers les investissements. C'est ce qu'on appelle des choix politiques. Faut-il pour cela une règle d'or? Le commissaire n'y est globalement pas très favorable. Pourquoi? Parce qu'elle ne permettrait pas de traiter réellement le problème et qu'elle risquerait d'évincer des investissements plus immatériels. Ce qui manque encore à la zone euro, ce sont des outils. Elle a besoin d'être complétée. Elle ne pêche pas par excès, mais par insuffisance. Elle a besoin d'instruments nouveaux, dont notamment un budget de la zone euro. Cet outil est nécessaire pour relancer l'investissement.

Ensuite, il faut une gouvernance démocratique de la zone euro. Ceci implique d'avoir un ou une ministre des finances de la zone euro, avec un trésor européen, le tout en responsabilité devant l'institution voisine, qui est le Parlement européen.

Il faut poser les problèmes comme ils sont. Il y a déjà beaucoup de choses qui sont faites pour chercher une solution dans le cadre du Pacte de stabilité. Mais les vraies solutions sont dans les choix politiques, dans la réussite du plan Juncker et dans l'approfondissement de la zone euro.

Mme Béatrice Delvaux demande ce que pense le commissaire de l'idée de monsieur Henri Bogaert d'inscrire dans le Pacte de stabilité un mécanisme vertueux qui favoriserait l'investissement et ferait pour les États ce qui se passe pour les ménages. Est-ce parce que c'est trop compliqué qu'on ne le fait pas?

M. Pierre Moscovici pense qu'il est irréaliste de vouloir s'engager dans la révision des traités. Cela étant dit, aujourd'hui il y a une disponibilité à envisager des réformes du pacte. Un indicateur global de dépenses, qui permettra d'évaluer la quantité mais aussi la qualité de la dépense sera proposé. La réflexion portera également sur les méthodes de calcul de l' 'output gap', de la croissance potentielle, en donnant à la Commission la faculté d'examiner dans quels cas on peut allonger la période de référence. Mais il n'y a pas, autour de la table, de disponibilité pour remettre en cause les règles de manière profonde. Quand bien même certains le voudraient, ils risqueraient de tomber dans un no man's land politique. Il faut traiter les vrais sujets et faire avec le possible, même si l'on peut toujours avoir des réflexions théoriques.

Mme Béatrice Delvaux demande l'avis de monsieur Pierre-Emmanuel Noël par rapport à ce qui vient d'être dit.

M. Pierre-Emmanuel Noël répond qu'il est intéressant de constater qu'il y a, aujourd'hui, un consensus parmi les économistes, en ce compris les plus orthodoxes - le FMI étant le 'gardien du temple' en la matière -, sur le fait que l'investissement public est une bonne chose en soi, surtout dans une configuration économique comme la nôtre, avec des taux d'intérêt assez bas et une situation de croissance molle.

Il y a différentes manières de faire avancer cette matière. On insiste beaucoup ici sur le Pacte de stabilité, sur ce qu'il permet de faire ou non. Le directeur financier d'une collectivité publique belge disait récemment qu'il venait d'émettre une obligation avec un taux négatif. C'est très contraignant sur le plan informatique, car il faut créer une possibilité de recevoir de l'argent lorsque l'on s'endette. Par ailleurs, d'autres leviers peuvent être envisagés. Il convient de réfléchir à des méthodes

de financement alternatives. Là aussi, il y a des possibilités. Ainsi en est-il des partenariats publics-privés qui peuvent, dans certains cas, amener des évolutions, mêmes s'ils sont à manier avec intelligence et précaution.

À ce sujet, la BEI a joué les médiateurs entre nos collègues d'Eurostat, les 'gardiens du temple' de la comptabilité européenne, et certains États membres, dont la Belgique, qui ont eu des projets comme le tramway de Liège. Ce dernier était un partenariat public-privé qui avait été requalifié par Eurostat et dont la dette venait s'ajouter à celle de la Ville de Liège. Le projet devenait ainsi inabordable sur le plan financier. Nous essayons d'affiner les règles pour permettre une meilleure visibilité. À ce niveau, un travail est donc mené en commun avec la Commission européenne et la BEI.

Enfin, l'investissement public n'est positif que s'il est bien réalisé. On se souvient tous de la série télévisée « Les grands travaux inutiles »... La Belgique ne s'est malheureusement pas toujours illustrée par la pertinence de ses investissements. Aujourd'hui, en pleine période de vache maigre, des financements permettent la création d'hôpitaux flambant neufs. Sachant que le prix de pareille institution est de 400 millions d'euros, se pose la question d'une utilisation pertinente du budget.

Il en va de choix politiques à faire. Dans ce contexte, ce plan d'investissement belge qui mettrait ensemble tous les niveaux de pouvoir et essaierait de sortir des sillages des pouvoirs locaux, pourrait peut-être créer une dynamique et un meilleur ciblage de l'investissement public.

M. Bruno Colmant relève qu'à entendre les participants, tout va bien, ce que l'orateur conteste. Le problème européen, c'est que ça ne va pas bien : la croissance est insuffisante, il y a un problème de chômage structurel et on doit relancer la machine économique. Ce qu'on constate maintenant de manière limpide, c'est que la politique monétaire devient inopérante. On est tombés dans ce qu'on appelle en termes macro-économiques un 'piège de la liquidité' : malgré la baisse des taux d'intérêt, on n'arrive plus à réinflater l'économie. Au reste, ce que fait la Banque centrale européenne (BCE) n'est pas mis en œuvre pour relancer l'inflation, mais pour aider les États dont le financement devient excessif. Au terme de son programme d'assouplissement quantitatif, elle aura réescompté, sans doute de manière perpétuelle, à peu près 20% de la dette publique.

Quand la politique monétaire ne fonctionne plus, on doit impérativement passer à la politique budgétaire. Cela veut dire, bien sûr, des investissements publics, et peut-être des dépenses de fonctionnement additionnelles pendant un certain

temps, 95% des dépenses de l'État étant en effet des dépenses de fonctionnement. Mais comment ne pas comprendre qu'il faut le faire maintenant, alors que les marchés donnent un signal à travers des taux d'intérêt nuls, voire négatifs? Quel argument politique, intellectuel et intelligible peut-il être invoqué pour ne pas comprendre qu'un État peut s'endetter temporairement quand il le fait à taux d'intérêt nul, espérant à tout le moins une croissance de l'ordre de 1% à 1,5%?

M. Pierre Moscovici ne prétend pas que tout va bien. Le commissaire constate que l'économie européenne reprend vigueur, mais cette reprise est lente, fragile, déséquilibrée et insuffisante pour contrer le chômage. Le contexte économique et social est donc favorable à un populisme qui ne cesse de se renforcer dans tous nos pays. Si le coupable désigné est le Pacte de stabilité et de croissance, il ne faut toutefois pas lui faire endosser toutes les responsabilités. En théorie comme en pratique, ledit pacte est désormais bien mieux adapté aux besoins d'investissement.

Dès lors, quel est le bon instrument? Depuis toujours, la pénurie d'investissements est, aux yeux de l'orateur, le problème majeur de l'Europe, qu'il s'agisse d'investissements publics, privés, physiques ou humains.

Trois pistes de choix politiques sont possibles pour améliorer la situation.

D'abord, il importe que les responsables politiques priorisent leurs investissements. Les priorités doivent être fixées dans le cadre de finances publiques saines. Faute de cela, avec une dette grandissante, la situation risque de devenir ingérable, d'autant que les taux d'intérêt finiront par remonter un jour. Les gouvernements doivent donc donner la priorité à l'investissement et opérer des choix politiques qui privilégient l'avenir avant le fonctionnement proprement dit, soit le passé.

La seconde piste est le plan Juncker, qui a la capacité de produire un changement de culture, y compris pour une institution comme la BEI. D'ailleurs, avec son président, nous lui donnons une nouvelle impulsion. Mais il faut aussi que, dans les États membres, se développe une culture de projets.

Sur les 120 milliards d'euros du plan Juncker, 15 milliards ont été investis en France. Sur 75 grands projets, 16 sont français.

La France n'est pas parfaite, mais il y a de quoi s'inspirer de sa recette en la matière : le pays compte des entreprises bien placées dans les priorités du Pacte et sélectionne des projets de qualité. En outre, il y règne une bonne collaboration entre les pouvoirs publics, la BEI et les banques nationales d'investissement.

Le fait d'avoir de grandes banques publiques d'investissement – en France, il y a la Caisse des dépôts et consignations et la BPI, créée récemment –, permet très bien d'identifier l'échelon local.

Le troisième et dernier canal, c'est le budget de la zone euro. Il faut avoir une zone euro qui se complète. Si on garde un euro uniquement protecteur et sécuritaire, sans qu'il soit également un élément moteur, ce n'est pas suffisant.

Pour monsieur Bruno Colmant, c'est utopique. Si cela avait été une réalité partagée, on aurait pu avoir un ministre des Finances de la zone euro depuis la crise grecque, on aurait pu avoir un budget... Rien de tout cela n'a abouti.

M. Pierre Moscovici estime que ce n'est pas du tout utopique : un processus est aujourd'hui en cours, qu'on appelle le « Rapport des cinq présidents ». D'ici mars, la Commission présentera un livre blanc sur le sujet.

Ces objectifs ont déjà été affirmés par la France et par l'Allemagne. Il est clair qu'aucune décision ne sera prise avant les élections allemandes. Mais, après, si politiquement le débat est mûr, une fenêtre d'opportunité s'ouvrira. Cette question est en discussion partout, tant dans la sphère académique que dans le débat public. Ce n'est pas une utopie, c'est une volonté !

Si on n'est pas capable d'ajouter cette dimension à la zone euro, alors elle est insuffisante. Jacques Delors disait : « L'euro protège mais il ne dynamise pas ». Cela reste vrai.

Maintenant que nous sommes sortis de la crise dure, y compris de la crise grecque, il est temps d'ajouter cette dimension politique et économique à l'euro.

Mme Béatrice Delvaux fait référence aux trois problèmes à résoudre au niveau budgétaire, exposés par le commissaire dans le Soir et le Standaard.

Le premier ministre a évoqué un pacte d'investissement. Tout le monde trouve que c'est une bonne idée. Qu'attendre de l'Europe sur ce point ?

M. Pierre Moscovici rappelle que ce n'est pas la première fois que la Belgique est un peu à la limite. Les deux dernières années, la Commission a déjà demandé des rapports sur la dette et a estimé dans les deux cas, que ce soit en 2015 ou 2016, que des circonstances expliquaient que ce critère n'ait pas été respecté.

C'est une excellente idée d'avoir un pacte d'investissement, car c'est un choix politique décisif pour un pays. Mais en ce qui concerne la question du cadre dans lequel il est financé, ce n'est pas uniquement au Pacte de stabilité de dire que l'on peut s'affranchir de toute règle pour financer un pacte d'investissement.

Mme Béatrice Delvaux donne la parole au public et à monsieur Philippe Close.

M. Philippe Close, député, constate aujourd'hui que l'argent est là, via le plan Juncker ou les intérêts bancaires. Mais il convient toujours de se demander si l'on peut emprunter.

Pour expliquer les choses dans les grandes lignes, comme monsieur Henri Bogaert le disait, dans les budgets que l'on doit fixer au niveau local, au niveau régional ou ailleurs, nous ne pouvons pas toujours nous permettre d'inscrire l'impact d'une dépense d'investissement en un seul exercice, puisque nous n'avons pas la possibilité d'amortir. Des mécanismes sont alors inventés, avec beaucoup de créativité parfois, pour permettre aux pouvoirs publics d'étaler ces dépenses via des projets de concessions, ou de partenariats publics-privés.

M. Pierre Moscovici évoquait un point important sur lequel l'orateur aimerait revenir. Il existe un outil français extrêmement intéressant : la caisse des dépôts et consignations. Serait-ce une des clés qui devrait permettre, aujourd'hui, aux États de réinvestir ? Retravailler avec ces grands organismes publics que sont ces investissements le permettrait-il ?

Au sujet du Pacte de stabilité, l'orateur souligne qu'aux États-Unis, par exemple, la dette équivaut à 104% du PIB. Au-delà de cela, les gens n'ont pas envie de toucher au Pacte de stabilité. Dès lors, comment faire pour investir ? L'argent est là, les projets à arbitrer aussi. Mais une forme de carcan tétanise le monde politique par rapport au budget qu'il doit fixer.

M. Henri Bogaert répond qu'il faut éviter de trouver des trucs et astuces qui n'ont d'autre but que l'évitement. À l'avenir, cela créera davantage de problèmes que ceux que nous connaissons maintenant.

Les communes, les Régions ou l'État fédéral peuvent emprunter pour faire ces investissements. Il n'est pas nécessaire de créer de nouveaux dispositifs.

M. Pierre Moscovici indique que la dette est sans doute effectivement de 104% aux États-Unis, mais il faut savoir que pendant la crise, la dette publique européenne a crû de 30% et ce, en moins de 10 ans. Cette charge considérable pèse sur l'avenir.

Ensuite, prendre appui sur des banques 'promotionnelles' ou sur des banques publiques d'investissement est un atout. D'expérience, les gens de la BEI peuvent le dire. Le Fonds stratégique d'investissement rencontre des projets plus ou moins tamisés par les pouvoirs locaux ou le pouvoir national. Plus ceux-ci sont tamisés, et donc promus, mieux cela marche. Le système belge est compliqué à cet égard.



► **Philippe Close,**
Député bruxellois



Isabelle Durant, 
Députée bruxelloise

En France, l'État centralisé, avec ses préfets qui identifient les bons ressorts et entreprises dans les régions, simplifie les choses.

Avoir à côté de cela des banques publiques d'investissement qui ajoutent, orientent, complètent les prêts de la BEI, est assurément un atout majeur. C'est de la mobilisation de ces capacités que résultera une application encore meilleure du plan Juncker, qui offre des ressources importantes à un pays comme celui-ci.

M. Karl-Heinz Lambertz aimerait proposer un test concret pour la Belgique.

Pour l'orateur, dire que l'Europe est sortie des politiques d'austérité n'est pas exact. En tout cas, le Pacte de stabilité continue à poser de gros problèmes. Le cas de la Flandre, pourtant l'une des régions les plus riches du monde, qui ne parvient pas à lancer son projet de partenariat public privé pour le contournement d'Anvers parce que le financement à nouveau requalifié par les experts d'Eurostat, dépasse le niveau d'endettement, en est un exemple criant. Si la Belgique est en mesure de régler les trois problèmes suivants : le contournement d'Anvers, le tram de Liège et les tunnels de Bruxelles, tout en demeurant en conformité avec les règles du Pacte de stabilité ce serait la meilleure preuve d'une vraie flexibilité de la part de la Commission européenne.

Pour madame **Isabelle Durant, députée** : changer de traité ne servirait à rien. Toutefois, dans l'esprit du pacte, une scission entre les volets 'solde' et 'investissements' ne peut-elle être envisagée ?

L'oratrice ne croit pas, dans le climat nationaliste ambiant, à la possibilité d'une réforme des traités dans l'immédiat. Or, à court terme, il faut prendre des mesures



en faveur des régions et des collectivités locales. Le citoyen perçoit le pacte européen comme un carcan.

Sans réformer les traités, ne pourrait-on travailler sur une logique de séparation, dans la comptabilité, du volet investissements, d'une part, et du volet solde courant, d'autre part ? Cela donnerait un bol d'oxygène aux entités locales et régionales pour leurs investissements.

M. Pierre Moscovici souligne que la Commission Juncker est tellement persuadée de cela qu'elle a commencé par-là, en adoptant une communication sur la flexibilité le 13 janvier 2015. La communication sur la flexibilité date du 13 janvier 2015.

Les décisions individuelles que la Commission adopte se basent toujours sur une interprétation flexible, favorable à la croissance.

Ensuite, espérer modifier les traités, c'est vain. Par contre, les règles et le Pacte de stabilité et de croissance ne sont pas un totem ou un tabou.

Le commissaire se dit favorable à des règles plus simples, plus intelligentes sur le plan de la cohérence économique. Quelques pistes ont été évoquées, sur les indicateurs de dépense ou sur la méthode de calcul de la croissance potentielle, qui permet de donner aux États de la marge sur le calcul des déficits structurels et les autorisent à utiliser cette marge comme ils le souhaitent, pour leurs propres investissements prioritaires.

Et, sur cet aspect, il semble y avoir également une fenêtre d'opportunité, car les ministres des Finances sont ouverts également. Ils sont évidemment partagés, mais ils sont prêts à donner à la Commission davantage de latitude et d'interprétation. Cette marge sera utilisée autant que possible dans un sens qui soit favorable à l'investissement.

Il ne faut pas pour autant négliger les autres dimensions évoquées précédemment. Le plan Juncker, d'abord ; ce n'est pas une manne céleste, mais il recèle beaucoup de ressources pour peu que l'on fasse mieux les choses. L'approfondissement de l'euro, ensuite, qui n'est pas du tout une utopie, mais le grand projet politique concret dont l'Europe a besoin.

A défaut de le mettre en œuvre, des difficultés plus grandes s'annoncent. Et ce ne sera pas le Pacte qui sera en jeu, mais le déséquilibre, l'asymétrie, la dissymétrie, l'insuffisance de l'euro.

M. Pierre-Emmanuel Noel relève qu'il y a quelque chose de très belge qui

explique beaucoup l'inhibition de l'investissement public. Ce que dit le commissaire Pierre Moscovici est objectivement vrai : il y a une bonne volonté, une bienveillance de la Commission européenne, qui est une sorte de conseil de classe qui permet à la Belgique de présenter ses comptes et de développer un argumentaire. C'est une réalité.

Le problème, c'est que, dans la prise de décision – monsieur Karl-Heinz Lambertz évoquait par exemple le tram à Liège, un projet d'investissement de 350 millions d'euros –, on ne peut pas se permettre le luxe d'attendre que la Belgique agrège ses comptes et présente un déficit devant le conseil de classe. Dans la réalité politique de ce pays, cela ne se passe pas comme ça. Chaque décideur, que cela soit au niveau communal, régional ou fédéral, doit s'assurer qu'il reste dans l'épure budgétaire qui lui est assignée dans le cadre de la répartition des compétences belges.

Ce qu'il faudrait pour débloquer l'investissement, c'est une sécurité juridique directement au niveau de la prise de décision pour des projets spécifiques. Une solution pourrait être d'avoir une garantie de neutralisation Eurostat de tous les projets rentrant dans le cadre du plan Juncker, c'est-à-dire qui ont été examinés par les équipes de la Banque européenne d'investissement (BEI) et approuvés. Cela aurait valeur de ruling et un décideur local, au niveau de la prise de décision sur un projet spécifique, pourrait lancer sans crainte un projet d'investissement, sachant que la dette liée à ce projet serait immunisée au niveau de l'appréciation par la Commission. C'est une piste parmi d'autres.

Mme Béatrice Delvaux remercie vivement le commissaire pour sa participation. Cette confrontation de points de vue était très utile. La parole est à la salle.

M. Pierre Giscard Eteki, coordinateur de la Direction des Finances à la Ville de Bruxelles, demande s'il n'y a pas lieu, d'amorcer une nouvelle trajectoire, qui est celle pour l'Europe d'accompagner les plans stratégiques des États, dans la recherche des synergies public-privé autour des programmes à haute valeur ajoutée. La vertu d'une telle démarche serait de réduire les risques d'investissement pour les états avec une perspective vertueuse de réduction du service de la dette par l'effet mécanique de l'investissement productif.

M. Bruno Colmant se rallie à cette opinion. Pour l'orateur, le Pacte de stabilité et de croissance est une erreur fondamentale. En fait, la relance européenne a été tuée parce qu'en plein désarroi après la crise grecque, on a absolument voulu faire de l'euro une monnaie trop forte, pour qu'elle ne soit pas expulsée des bilans des banques centrales.

Madame Marcia De Wachter pourra éventuellement le confirmer. D'autre part, on a mis en œuvre une politique de rigueur et d'austérité pour renforcer le caractère cohésif de l'euro.

C'est donc le sauvetage de la monnaie qui a tué non seulement l'emploi, mais aussi partiellement l'investissement. Si on avait eu plus de flexibilité budgétaire, comme se le sont autorisés les Américains après la crise, la situation serait différente.

Ne pas mettre en cause ce Pacte de stabilité, ne pas mettre en cause les règles d'or au motif qu'elles ont été l'objet d'un consensus politique est une erreur dans l'erreur.

On ne peut pas expliquer autrement les raisons pour lesquelles la croissance de l'Europe est tellement faible par rapport à d'autres zones économiques. Bien sûr, il y a des problèmes de flexibilité, d'adaptabilité au marché de l'emploi, etc. Mais il y a aussi un problème de stimulation économique. Tout économiste en herbe ou d'eau douce sait qu'on doit passer à une politique de relance budgétaire.

Mme Béatrice Delvaux revient sur la question posée sur les partenariats publics-privés, et leur complexité.

Pour monsieur **Bruno Colmant**, ils le sont de moins en moins. Il y a une courbe d'apprentissage. De nombreuses banques sont maintenant rompues à ce genre d'exercice. Il y a une attitude du secteur privé par rapport au secteur public qui est plus complaisante qu'auparavant et qui permet, vu les masses qui doivent être engagées, plus de compréhension réciproque.

M. Pierre-Emmanuel Noel estime que la priorité doit être, bien entendu, de résoudre la question du Pacte de stabilité. Ensuite, des aménagements plus techniques peuvent être apportés, dont le recours à des partenariats public-privé dans lesquels les pouvoirs publics interviennent comme cocontractants.

Des pays comme le Royaume-Uni y recourent fréquemment. De tels partenariats sont plus rares en Belgique. Le tramway de Liège est un mauvais exemple, car les autorités européennes ont requalifié ce montage en dette publique.

Le plan Juncker contient un volet conseil : des conseillers de la BEI peuvent aider gratuitement des partenaires publics à transformer leur vision politique en projet concret. Le cabinet de monsieur Pascal Smet y a recouru pour un montage relatif aux tunnels bruxellois. Le message est que les difficultés existent, mais qu'il y a un moyen d'y parvenir.

Mme Béatrice Delvaux propose de clore la première partie du colloque et remercie tous les intervenants.



► **Pierre Giscard Eteki**,
Coordinateur de la Direction des
Finances à la Ville de Bruxelles



Arnaud Dessoy, ◀
Senior Analyst Public Finance,
Belfius Banque



Luca Ascoli, ◀
Head of Unit Eurostat D-1,
«Excessive deficit procedure
and methodology»

PANEL 2 DES NORMES COMPTABLES EN PHASE AVEC LA RÉALITÉ DES COLLECTIVITÉS?

M. Arnaud Dessoy, modérateur, introduit ce second panel consacré aux normes comptables. C'est un sujet plus technique, voire austère et donc nécessairement un peu sec. Il s'inscrit parfaitement dans la continuité du débat qui vient de se clôturer.

Les normes comptables sont-elles en phase avec la réalité des collectivités? C'est à cette question que cette deuxième partie de colloque tentera de répondre. Pour en débattre, les quatre intervenants de ce panel sont:

- Madame Marcia De Wachter, membre du comité de direction à la Banque nationale et qui a notamment en charge le département des statistiques, et donc l'ensemble des rapports en matière de finances publiques ;
- Monsieur Luca Ascoli, directeur à Eurostat, est en charge de l'unité statistique relative à la procédure sur les déficits excessifs. Il fera le lien entre le Pacte de stabilité et la problématique des normes qui nous occupe à présent ;
- Monsieur Karl-Heinz Lambertz, premier vice-président du Comité des régions. Il a une longue expérience d' élu au niveau de la Communauté germanophone où il a été ministre-président. Il a également été en charge de la tutelle sur les pouvoirs locaux et a donc une connaissance de terrain combinée à une vue internationale de la problématique.
- Monsieur Philippe Laurent est un élu local. Il est maire de Sceaux, secrétaire général de l'Association des maires de France, vice-président du Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE), et spécialiste des finances publiques.

Le panel est donc composé de deux représentants des 'autorités statistiques', qui sont à la base de la méthodologie et veillent à son application, et de deux représentants des collectivités locales, tant au niveau local que régional, qui 'subissent' l'impact de ces normes dans le cadre de leur gestion.

Depuis quelques années, les normes SEC (système européen des comptes nationaux et régionaux) font régulièrement l'actualité, pas seulement dans les cercles spécialisés, mais aussi dans les médias généralistes.

Au cours de ce débat, qui se veut le plus interactif possible, les problèmes des normes comptables seront regroupés autour de trois thèmes.

Le premier a trait au cadre conceptuel. Il se propose d'examiner pourquoi ces

normes comptables sont économiquement pertinentes et d'évaluer leur impact concret sur les collectivités.

Le second thème, lui aussi très important, concerne le contexte d'application. Son objectif est de comprendre l'évolution constante de la jurisprudence. Qu'est-ce qui motive les nombreuses requalifications? Les normes SEC sont-elles appliquées de manière homogène dans tous les pays européens? C'est une question qui revient régulièrement.

Le troisième thème s'intéressera aux perspectives. Peut-on imaginer un assouplissement de certaines pistes?

Le modérateur passe la parole à monsieur Luca Ascoli, représentant d'Eurostat, en lui demandant de préciser brièvement l'origine des normes SEC. On peut faire référence à l'exposé introductif du professeur Faska Khrouz, qui a bien expliqué les écarts qu'il pouvait y avoir entre une comptabilité publique classique et les normes SEC. Autrement dit, pourquoi les normes SEC, issues d'un système statistique de comptabilité nationale, sont-elles devenues un cadre de référence pour nos finances publiques.

M. Luca Ascoli se réjouit d'assister à ce débat très intéressant. C'est l'occasion de mettre en lumière certains points, pas toujours clairs lorsqu'on aborde, dans les médias notamment, la question des normes SEC, du rôle d'Eurostat,...

En tant que chef de la méthodologie concernant les déficits excessifs à Eurostat, avec son équipe, l'orateur doit interpréter les règles du SEC. Pour ce faire, il existe un manuel qui a pour titre « Manuel sur le déficit et la dette du gouvernement », rédigé par Eurostat avec l'aval des pays membres.

Ce n'est pas le seul instrument. Eurostat produit également des notes d'orientation et doit surtout assurer le rôle d'arbitre entre les pays de l'Union européenne.

En effet, tout le monde doit suivre les mêmes règles lorsqu'il s'agit de fournir les chiffres sur le déficit et la dette. Beaucoup de gens savent ce qui s'est passé en Grèce, en ce qui concerne les chiffres incorrects que la Grèce fournit à l'Union européenne durant de nombreuses années. Le rôle d'Eurostat est d'éviter pareille situation dans le futur et d'empêcher que l'on puisse l'accuser d'agir avec partialité envers un pays plutôt qu'un autre.

Lors de la rédaction du Traité de Maastricht, il était nécessaire d'avoir un instrument qui pouvait donner une description de l'économie d'un pays, ou d'un secteur de celui-ci en particulier. Le SEC s'avéra le seul instrument valable à même de fournir la description d'une économie dans son ensemble et dans toute sa complexité.

Cet élément était donc très utile pour mener une analyse économique qui assure le lien entre les divers secteurs de l'économie et les coûts financiers.

La norme SEC 2010 n'est pas partie de rien : elle dérive directement du System of National Accounts (SNA) 2008, approuvé à l'échelon international. Elle en est un peu l'adaptation européenne. Il n'y a pas beaucoup de différence entre les deux systèmes.

Pour Eurostat, la difficulté consistait à évaluer l'impact d'opérations à l'échelon des États, qui n'étaient pas suffisamment décrit dans le SEC, raison pour laquelle ce nouvel instrument a été créé. Un nouveau guide sur le traitement comptable des partenariats public-privé (PPP), en collaboration avec la BEI, vient également d'être publié afin de faciliter la préparation de tels projets.

M. Arnaud Dessoy demande à madame Marcia De Wachter, en quoi les normes SEC telles qu'elles ont été esquissées sont-elles conceptuellement appropriées pour appréhender la qualité des finances publiques ? On a vu tout à l'heure, dans l'exposé du professeur Faska Khrouz, qu'il y avait quand même des écarts assez importants entre les concepts traditionnels de la comptabilité d'une collectivité et un cadre conceptuel de comptabilité nationale.

Mme Marcia De Wachter répond que le SEC est un système comptable simple – ou du moins, moins compliqué, comme le professeur Faska Khrouz l'a expliqué – qui a été choisi comme cadre de référence lors de l'introduction de l'euro. À ce moment-là, on a fait un choix politique qui, pour l'oratrice, est au détriment de ce qu'on vit actuellement, c'est-à-dire qu'on a choisi de calculer des soldes sur la base des dépenses et recettes courantes et des dépenses en capital réalisées au moment même. On aurait pu utiliser un système d'amortissement qui tient compte des dépréciations du capital, mais on ne l'a pas fait. Un élément central du problème se situe dans le fait que le cadre SEC permet d'utiliser le concept d'amortissement, mais que ce n'est pas ce qui a été choisi politiquement. Toute une série de raisons expliquent ce choix, qui n'en est pas moins très contraignant pour la Belgique pour le moment.

D'autre part – et cela concerne les investissements dans les administrations publiques –, on a vu les règles comptables évoluer, le SEC lui-même existant depuis cinquante ans déjà. Mais entre-temps, la Belgique a connu plusieurs étapes de réforme de l'État et, petit à petit, le pays a donné des responsabilités aux régions et communautés, aux petites entités, alors qu'on utilise un concept macro-économique qui fonctionne pour la Belgique en tant que telle, mais qui est inapproprié pour une application micro-économique.

Plus on va en détail au niveau micro-économique, plus les communautés, les entités locales, les pouvoirs locaux sont confrontés au manque de possibilités d'investir à plus long terme, même dans un an avec, comme monsieur Karl-Heinz Lambertz l'a dit, des conséquences épouvantables et qui ne sont pas du tout résolues par le Plan Juncker. En effet, on a là des plans pour tout ce qui touche à l'économie verte et à l'innovation mais, ce qui manque surtout en Belgique, c'est la capacité d'investir dans des projets de modernisation de notre infrastructure de transports en commun, d'aéroports, etc.

M. Arnaud Dessoy est surpris par la position de la banque nationale mais souligne que deux notions très importantes ont été soulevées par madame Marcia De Wachter : le mode d'imputation des investissements et un point qui a été évoqué en filigrane dans le panel précédent, à savoir toute la problématique de la déclinaison des objectifs par niveau de pouvoir. C'est cela qui entraîne quelque part un blocage.

Le modérateur s'adresse à monsieur Karl-Heinz Lambertz et lui demande son évaluation, en tant que mandataire politique et membre du comité des Régions de l'Union Européenne, de l'impact des normes SEC au quotidien.

M. Karl-Heinz Lambertz répond que cet impact est énorme. Lorsqu'on a voulu expliquer qu'il n'y avait ni crise ni austérité en Europe, c'était comme si l'orateur s'était trouvé devant ce fameux tableau de René Magritte « Ceci n'est pas une pipe ».

Lors d'une visite au Collège de direction de la Banque européenne d'investissement (BEI), monsieur Werner Hoyer a expliqué que l'EFSI n'était pas un vrai fonds, mais une extension des possibilités d'action de la BEI, et qu'il fallait coopérer.

Il est essentiel qu'en Europe, des normes comptables communes soient appliquées. Pour évoluer vers une Europe qui agisse en synergie et en cohérence, il faut que les réalités soient calculées de la même façon. Le contenu est moins important en soi que le fait d'exister.

Les normes SEC existent depuis très longtemps, à l'instar des critères de convergence. Le traité de Maastricht a presque 25 ans. Lorsque monsieur Karl-Heinz Lambertz était membre du Gouvernement de la Communauté germanophone et qu'était abordée, en conférence interministérielle belge, la norme SEC 95, personne ne s'inquiétait, car chacun disposait d'une panoplie d'instruments pour débudgétiser. Tout échappait au périmètre de consolidation, des investissements réalisés par un indépendant aux terrains de football synthétiques.



► **Marcia De Wachter**,
Membre du Comité de direction,
BNB



Philippe Laurent, 
Maire de Sceaux, Vice-Président
du Conseil des Communes et
Régions d'Europe

Par la suite, Eurostat a commencé à faire plus sérieusement son travail, en coinçant tout le monde. Les astuces pour échapper à la consolidation se sont progressivement fermées, même pour les Allemands, heureusement d'ailleurs, car ils finiront par se rendre compte que leur 'norme d'or' met actuellement toute l'Europe en difficulté.

En effet, nos normes comptables ne font plus la différence entre les dépenses courantes et l'investissement. On peut bien entendu s'en accommoder, mais ce n'est pas judicieux.

Il n'est par ailleurs pas pertinent de traiter – par le biais de ces normes SEC –, des investissements qui, à la différence de l'économie privée qui permet des amortissements, nécessitent d'inscrire au budget l'intégralité de la dépense l'année même où elle est réalisée.

De grands techniciens disent que cela équivaut à une approche sur le long terme. C'est tout à fait vrai mais, en tant qu'hommes politiques, responsables locaux et régionaux, on vit davantage dans l'immédiat et cela pose d'énormes problèmes, comme les trois cités précédemment.

Pour être constructif, il ne faut pas commencer à changer les règles, en particulier dans une Europe qui a raté, à Nice, l'occasion de s'inscrire dans un processus de décision plus efficace et moins unanime avant l'élargissement.

Il faut jouer la carte de la flexibilité. Les normes en soi ne constituent pas le problème. On peut investir en amortissant ou non. Le réel problème résulte de la combinaison entre l'application des normes SEC d'une part, et les critères de déficit et d'endettement du Pacte de stabilité d'autre part.

Cette difficulté est une réelle nuisance.

Pourtant, l'orateur n'est pas partisan d'un retour à des dépenses publiques insensées où l'on renvoie les problèmes dans le futur.

Parler en Europe de la nécessité de faire des investissements, c'est positif, mais parler d'investissements intelligents c'est encore mieux, car il ne faut pas investir dans n'importe quoi. On trouve un peu partout des travaux inutiles, en Belgique aussi.

Mais, de grâce, investissons ! Investir suppose une flexibilité convenable, tout à fait envisageable dans la continuation de ce qui s'est fait jusqu'à présent péniblement.

À cet effet, il faut combiner intelligemment les règles budgétaires européennes avec le plan Juncker et les fonds structurels. Cela ouvre un autre chapitre, qui n'a

pas encore été abordé et qui est essentiel pour la réussite d'une politique intelligente d'investissement.

M. Arnaud Dessoy demande l'analyse de l'impact des normes SEC à monsieur Philippe Laurent, en tant qu'élu local, spécialiste des finances publiques et porte-parole du Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) qui a récemment publié une prise de position sur le sujet.

M. Philippe Laurent remercie le Parlement pour son invitation et se réjouit de constater que ce débat est posé publiquement en Belgique avec la participation de nombreuses personnalités. Malheureusement, ce n'est pas encore le cas en France.

Contrairement à ce que l'on peut penser, la question des normes est extrêmement politique soit par le choix de la norme, soit par ses conséquences politiques et son influence sur les politiques publiques. Il souhaite lister une série d'erreurs majeures souvent commises, dont certaines ont déjà été pointées. Le Traité de Maastricht a conduit dans de nombreux pays, particulièrement en France, à une approche globalisée des comptes publics. Très symboliquement, presque du jour au lendemain, le ministre du Budget de l'État est devenu également ministre des comptes publics. Cela marque la forme de tutelle que l'État entend jouer à nouveau sur tous les comptes publics, notamment ceux des collectivités territoriales.

Le problème est que la globalisation des comptes publics ne s'est pas accompagnée d'un travail partenarial de tous les acteurs publics sur les stratégies de financement notamment. En ce sens, la France ressemble à beaucoup d'autres pays européens. Cela entraîne un hiatus entre un acteur qui prend en main le problème dans son ensemble et l'absence de négociation et de collaboration avec les autres acteurs.

Le deuxième point, c'est que lorsqu'on parle de l'état d'une économie, il faudrait raisonner sur l'ensemble de la dette publique et privée et sur le patrimoine des acteurs du pays.

Un troisième type d'erreur est la confusion classique dans l'utilisation du mot 'financement'. On parlait de la Banque européenne d'investissement (BEI), mais le problème est plutôt l'équilibre budgétaire à court et à long terme que les financements. L'argent, il y en a ! Le souci est de mesurer le bon équilibre budgétaire pour assurer une gestion responsable et préparer l'avenir.

Mais l'erreur majeure, et monsieur Karl-Heinz Lambertz l'a bien dit, est que, dans

le terme 'déficit budgétaire', on mélange deux choses totalement différentes : d'une part, la couverture du déficit d'exploitation - il s'agit notamment, pour la France en tout cas, des comptes sociaux - et d'autre part, le besoin de financement des investissements, ce qui est le cas des collectivités locales françaises qui, comme dans la plupart des pays, ne peuvent emprunter pour financer leurs dépenses d'exploitation.

Cette confusion donne lieu à une série d'interprétations. Quand la France se réjouit du fait que le déficit au sens du Traité de Maastricht a baissé, on s'aperçoit très clairement que ce n'est le cas que parce que les investissements des collectivités locales ont diminué. Et uniquement pour cela ! Cela pose question de la pertinence de la norme.

L'application de telles normes a produit des effets nocifs en France. Elle a été le prétexte, pour l'État central, de reprendre la main sur des tas de choses qu'il ne sait pas ou plus gérer en pratique, avec finalement des résultats dommageables.

Il y a également des erreurs majeures de raisonnement. Monsieur Karl-Heinz Lambertz a évoqué les effets d'éviction. Initialement, les partenariats public-privé étaient financés sur le budget de fonctionnement, avec paiement d'une redevance, ce qui n'augmentait pas la dette publique. De telles erreurs ont été très nombreuses, y compris de la part de l'État. Heureusement, elles ont été corrigées depuis.

Certes, les traités ne doivent pas être revus, mais la marge d'interprétation et d'évolution des textes devrait permettre d'améliorer le dispositif et de supprimer partiellement ses effets nocifs.

M. Arnaud Dessoy synthétise les problèmes conceptuels qui reviennent régulièrement.

D'une part, l'absence de distinction au niveau du solde SEC entre les dépenses opérationnelles et les dépenses d'investissement, alors que l'on peut comprendre intuitivement qu'elles ne portent pas sur les mêmes choses. Comment expliquer le choix de les globaliser ?

D'autre part, l'impossibilité de lisser le financement d'un investissement sur l'ensemble de la durée économique, contrairement aux pratiques classiques. Dans le SEC, le coût est impacté dès la réalisation de l'investissement.

Enfin, on a également un problème concernant les sources de financement, puisque toutes les réserves réalisées dans un objectif d'autofinancement futur ne peuvent être prises en compte. On crée donc un déficit alors qu'on a des moyens.

Monsieur Arnaud Dessoy demande à madame Marcia De Wachter et monsieur Luca Ascoli, leur réaction par rapport à ces préoccupations exprimées par les représentants des collectivités locales et régionales.

M. Luca Ascoli confirme que le SEC ne distingue pas les dépenses opérationnelles et les dépenses d'investissement. Elles sont toutes deux imputables au moment où la dépense est réalisée ou l'infrastructure construite.

Le problème principal est que, lors de la signature du Traité de Maastricht, on a choisi pour mesurer le déficit de la dette le besoin net de financement, B9 dans notre terminologie. Or, on aurait pu choisir un autre indicateur, par exemple BIO.I qui faisait cette distinction, ce ne fut pas le cas. Ainsi, désormais, le protocole du traité impose que le déficit de la dette soit calculé avec l'indicateur B9. Pour modifier cela, il faut réviser le traité. Eurostat n'a pas cette marge de manœuvre. Ayant hérité de cette situation, sa tâche est simplement de comptabiliser les dépenses et les recettes et de parvenir au chiffre B9 correct.

M. Arnaud Dessoy relève que la comptabilité SEC permettrait donc de prendre en compte le solde 'calculé avant les dépenses d'investissement' au lieu de la ligne finale 'besoin net de financement' (tel que pris en considération actuellement). Il s'agit d'une bonne avancée en la matière.

Une autre facette du problème concerne l'évolution du cadre réglementaire et du contexte d'application des normes SEC. Précédemment, il a été indiqué que ces règles existaient depuis de très nombreuses années, qu'elles n'avaient fondamentalement pas changé depuis leur création : SEC 70, 95 ou 2010 reposent en effet sur la même philosophie.

En revanche, on pourrait se demander si le contexte de leur application et de leur interprétation n'a pas fondamentalement évolué. Ainsi, l'entrée en vigueur du règlement SEC n'a-t-elle pas introduit un certain durcissement des règles, même si la philosophie liée à la compatibilité est inchangée ? N'a-t-elle pas occasionné finalement une série de requalifications due à notre interprétation différente d'un même règlement ?

Mme Marcia De Wachter souhaite d'abord évoquer un problème inhérent à la Belgique, à savoir que, dans les années septante, la voie de la facilité a été choisie face au problème budgétaire.

Actuellement, lorsque l'on se penche sur les dépenses publiques, elles comptent parmi les plus élevées de l'Europe. En revanche, le taux d'investissements publics est parmi les plus faibles.

Si on analyse la situation des pays qui ont un taux de dépenses primaires en PIB de plus de 50% : les pays scandinaves et la France dépensent 3,5 à 4,5% du PIB en investissements publics, alors que la Belgique atteint au plus 1,5%.

Par ailleurs, six pays ayant un taux de dépenses primaires bien inférieur à celui de la Belgique, investissent plus dans le secteur public. Il s'agit donc d'un choix politique : depuis 1985 à peu près, les investissements sont devenus le tampon destiné à combler le déficit public.

Eurostat applique rigoureusement ces normes à tous les pays, de façon impartiale et harmonisée. Cette rigueur fut d'ailleurs renforcée en 2009 et c'est une bonne chose.

Mais, en Belgique, comme on a sous-investi durant longtemps, on est confronté aux répercussions de la crise financière qui a augmenté la dette publique de plus de 15% du PIB en quelques années. Entre-temps, on subit les conséquences d'une politique monétaire, avec une inflation qui reste basse et une croissance faible. Nous sommes dans une impasse.

De surcroît, les interprétations sont de plus en plus strictes. On a eu recours à de nombreuses unités parapubliques périphériques pour un système de débudgétisation sans disposer d'un registre exhaustif des unités publiques. L'Institut des comptes nationaux, en collaboration avec EGS, a dû faire un énorme travail de rattrapage pour mettre sur pied un registre d'informations pour le secteur public. Ce travail doit encore se poursuivre avec les ASBL parapubliques.

Entre-temps, la définition de l' 'administration publique' s'est élargie, et l'on court le risque de tout qualifier de secteur public.

L'exemple des hôpitaux peut être cité. En Belgique, le secteur hospitalier est relativement autonome, même s'il dispose d'une enveloppe de fonctionnement. Les hôpitaux peuvent gérer leur budget de manière autonome et la concurrence existe. Les usagers peuvent consulter sur internet les différents tarifs pratiqués par les hôpitaux et choisir le moins cher. Il y a suffisamment d'éléments qui sont propres à l'économie de marché pour que nous considérions que ce secteur n'appartient plus au secteur public. Certes, c'est un secteur très réglementé, mais la concurrence y est suffisante. La même chose se dit pour le secteur bancaire. Il est également submergé de réglementations comme celles de Bâle, de Francfort... On pourrait dire que cela contraint tellement les banques qu'elles devraient tomber dans le secteur public. C'est aussi le cas du secteur agricole ou industriel. En agissant de la sorte, finalement, toute l'économie de la Belgique deviendrait partie du secteur public.

On doit essayer de ne pas surinterpréter les définitions, mais revenir à la réalité économique, l'objectif des comptes SEC étant d'ailleurs de traduire celle-ci.

M. Arnaud Dessoy demande à monsieur Karl-Heinz Lambertz et à monsieur Philippe Laurent, s'ils souhaitent ajouter quelque chose sur la vague de requalification.

M. Karl-Heinz Lambertz répond que ce qui compte, c'est la qualité des services et une politique intelligente, c'est-à-dire de ne pas avoir trois hôpitaux du même genre dans une même ville. Qu'une banque, un hôpital ou d'autres institutions soient considérés comme publics ou privés, cela n'a pas d'importance.

Le commissaire a dit plus tôt tout le bien qu'il pensait, à juste titre, de la Caisse des dépôts et consignations, après que monsieur Philippe Close ait parlé des sociétés d'investissement. Il n'est pas certain que l'attitude d'Eurostat par rapport à la consolidation de ces entités soit exactement la même. Là aussi, c'est un peu un faux débat. Il faut des instruments performants et cette obsession de vouloir qualifier le public ou de sortir de cette qualification pour une question purement statistique est finalement lourde de conséquences, car l'effet pervers en est l'arrêt de mort de certaines activités qui tombent du mauvais côté. Il y a un vrai besoin d'une politique de relance en matière d'investissements intelligents.

M. Philippe Laurent indique que la Caisse des dépôts a imaginé un système dit 'prêt en quasi fonds propres'. Il représente deux milliards d'euros et est destiné aux acteurs publics du logement, dont la dette est donc comptabilisée en dette publique. Il s'agit de prêts à 40 ans, sans intérêts sur les 20 premières années. Ces montants sont comptabilisés en fonds propres, alors qu'il s'agit de dette. Le Conseil de normalisation des comptes publics s'est élevé contre un tel système. Qu'un pays comme la France en arrive à recourir à un tel dispositif, cela pose question.

M. Arnaud Dessoy demande à monsieur Luca Ascoli si tous les pays européens sont touchés avec la même acuité par cette vision de plus en plus extensive du secteur public et si la Belgique est la seule à s'en inquiéter.

M. Luca Ascoli confirme la tendance à l'élargissement du secteur public/du gouvernement. C'est une conséquence de l'entrée en vigueur du SEC 2010 par rapport au SEC 95 et qui découle elle-même de la mise en application du System of National Accounts (SNA) 2008 par rapport aux SNA précédents. C'était donc inévitable, car le manuel de référence a connu des changements ces quinze dernières années.

Concernant les hôpitaux, il y a un différend entre Eurostat et l'ICN qui porte sur la question de la classification des hôpitaux.

En Europe, 90% des hôpitaux publics sont classifiés dans le secteur des administrations publiques. Eurostat essaie évidemment d'appliquer les mêmes règles pour des situations semblables dans des pays différents.

Concernant la deuxième question et les débats sur ces normes SEC, il s'agit bel et bien d'une spécificité belge. 90% du débat sur les normes SEC en Europe, au niveau de la presse et des responsables politiques, a lieu en Belgique.

Il est difficile d'établir des parallèles avec d'autres pays en la matière. L'intérêt de la presse en termes de comptabilisation des investissements par exemple n'est pas à démontrer. Par rapport aux autres pays, Eurostat passe beaucoup de temps à examiner les PPP belges.

M. Karl-Heinz Lambertz relève que s'il en a l'occasion durant sa présidence au Comité des régions, il fera le nécessaire pour que tous les pays suivent l'avis de la Belgique. Il est important de se baser sur un cadre commun et traiter les hôpitaux et les sociétés de logement partout de la même façon. Si les résultats deviennent insensés, il faut se tourner vers les normes de stabilité qui peuvent résoudre le problème.

M. Luca Ascoli indique que dans beaucoup d'États européens, notamment en France, en Allemagne, en Italie, tous les PPP sont 'on government balance sheet', ce sont des acquis. En France par exemple, tous les PPP ont la clause Dailly qui détermine que l'infrastructure construite soit à classer dans le secteur des administrations publiques, mais il n'y a aucun débat pour enlever cette clause.

M. Arnaud Dessoy demande si le problème des investissements ne provient pas de la conjonction de trois effets qui se sont amplifiés ces dernières années.

D'abord, il y a eu l'extension du secteur public. On a réintroduit une série d'acteurs pour les soumettre aux normes.

Ensuite, les normes se sont resserrées avec le nouveau Pacte de stabilité ; pour la Belgique, on est passé de 3% à 0. C'est assez contraignant.

Enfin, comme ces normes s'appliquent au Pacte de stabilité intérieur, elles pèsent sur les différents niveaux de pouvoir, y compris sur le local. Ce n'était pas le cas auparavant.

M. Karl-Heinz Lambertz est d'avis que sur le plan des principes, l'application des normes ne pourra être réglée qu'en traitant avec les États. L'Union européenne ne peut s'occuper de la répartition des efforts entre niveaux de pouvoir belges. En Belgique, d'ailleurs, des accords de coopération précisent clairement la

manière dont les objectifs à atteindre se répartissent entre niveau fédéral, entités fédérées et communes.

En 2009, l'orateur a rencontré à Berlin les concepteurs de la nouvelle règle d'or allemande. Il leur a demandé comment procédaient les communes et les villes, sachant que beaucoup ne parviennent même pas à boucler leurs dépenses courantes. Il lui a été répondu qu'en Allemagne, les villes sont toujours en équilibre, globalement...

Très longtemps, les comptes des communes belges ont été évalués de cette manière. Plus l'entité est petite, plus la situation est difficile. Il est nécessaire de globaliser, mais aussi de faire preuve de souplesse. Une petite entité doit aussi pouvoir consentir un grand investissement. Lorsque la Communauté germanophone a investi 150 millions d'euros dans des écoles, le projet a été soumis à l'Institut des comptes nationaux et à Eurostat. Dans un cas, il a été répondu que tout était conforme ; dans l'autre, qu'il fallait procéder à la consolidation. Une cohérence est indispensable.

Qu'un partenariat public-privé permette de mobiliser de l'argent et du savoir-faire privé dans un investissement d'envergure, c'est une bonne chose. Par contre, s'il ne sert qu'à contourner la règle d'endettement, c'est un mal qu'il faut soigner.

M. Arnaud Dessoy demande ce que pourraient être les solutions à moyen ou à court terme.

Mme Marcia De Wachter pense que le cadre statistique ne permet pas totalement de trancher entre investissements publics et privés. Le cœur du problème ne réside pas dans un glissement statistique, mais dans la pression budgétaire.

Différents économistes, ont, dans un passé récent, émis diverses suggestions ; la Banque nationale en ajoute une. Qu'est-ce qui est possible ? En premier lieu, l'oratrice renvoie à la proposition de monsieur Wim Moesen : on ne se penche, pour le déficit, que sur les recettes et dépenses courantes et on élève les investissements au rang de règle d'or. Cela a déjà été mentionné précédemment par Mme Béatrice Delvaux.

Une deuxième possibilité, proposée par le groupe de réflexion Bruegel, consiste à autoriser, en temps difficile de faible croissance économique, comme c'est le cas actuellement, un déficit structurel à concurrence des investissements nets. Quand on sait que les investissements nets en Belgique sont déjà nuls depuis environ 1985 et permettent à peine de boucher les trous dans les routes, comme l'a fait remarquer monsieur Henri Bogaert, cette option est clairement à envisager.



► **Karl-Heinz Lambertz**,
Premier Vice-Président,
Comité des Régions



Denis Grimberghs, 
Président de citydev.brussels

M. Henri Bogaert a lui-même fait une brillante proposition : tenir compte, dans la poursuite de stabilité à moyen terme, de la croissance potentielle, du taux d'endettement (qui, en Belgique, est plus élevé en raison d'erreurs du passé, mais freine aujourd'hui les futurs investissements), des coûts du vieillissement de la population et des investissements nets des pouvoirs publics.

La Banque nationale a formulé une seule proposition, laquelle consiste à remplacer les dépenses d'investissement brutes par les investissements après amortissements sur investissements. En d'autres termes, on ne tient compte que des investissements nets.

La BNB a effectué des calculs. Une incitation à l'investissement de 1% du PIB, amortie sur trente-trois ans, de la part des pouvoirs publics (ce qui suffirait amplement pour rénover le tunnel Léopold II et mettre en place les lignes de tram à Liège et la liaison Oosterweel) conduirait à 1,2% de croissance. Cette intervention créerait environ 47.000 emplois, et le taux d'endettement augmenterait d'environ 3,7% du PIB. Le soutien à la croissance économique me paraît toutefois le plus important. En ces temps difficiles, alors que les consommateurs entrent en stagnation, des emplois seraient à nouveau créés, le pouvoir d'achat augmenterait et la croissance amorphe bénéficierait d'un coup de pouce.

Cela ne requiert aucune révision du traité. Il suffit d'utiliser la Council Regulation n° 1466/97 du Conseil et d'ajouter les termes 'and net investment' partout où le terme 'balancing budget' et les termes 'net of', 'one of' et 'temporary measures' apparaissent. Une telle dispense de correction pour les investissements nets aurait, pour la Belgique, un grand impact sur les incitations à l'investissement. Pour l'instant, celles-ci sont hors de portée des pouvoirs publics, car ces derniers sont prisonniers d'un carcan budgétaire. Le taux d'endettement est en effet déjà élevé et le déficit budgétaire ne peut dépasser trois pour cent.

M. Arnaud Dessoy demande s'il y a des questions dans l'assistance.

M. Denis Grimberghs, président de citydev.brussels, bien qu'il ne pose pas sa question en cette qualité. En ce qui concerne la question des hôpitaux et la réponse de monsieur Luca Ascoli, l'orateur attire son attention sur le fait que l'une des problématiques abordées concerne le niveau d'arbitrage par rapport à des dépenses de fonctionnement ou d'investissement. Plus petite est l'instance d'arbitrage entre investissement et fonctionnement, plus difficile sera la tâche d'incorporer les investissements dans les comptes annuels.

En Belgique, traditionnellement, l'organisation de l'État fait qu'il existe beaucoup de services publics fonctionnels c'est-à-dire qu'énormément de tâches relevant

des services publics sont organisées, par subsidiarité, par des tiers qui ne sont pas des services publics. C'est notamment le cas dans le domaine hospitalier, mais cela s'applique aussi aux domaines de l'enseignement, de l'enseignement supérieur, des universités.

Or, aujourd'hui, on veut aussi faire appliquer cette réglementation à toutes ces entités. Il faut donc répartir entre différentes entités qui sont toutes responsables de leur situation financière, les autorisations de dépassement pour investissement. Au niveau de l'arbitrage, cela rend les choses extrêmement complexes.

Il serait étonnant que la Belgique soit le seul pays européen à avoir autant développé la subsidiarité. Si l'on continue à considérer qu'il faut progressivement incorporer toutes les entités dans ce système, la Belgique finira par devenir un vaste service public !

On peut se demander si le fait que des missions – fussent-elles de service public – sont exercées par des tiers qui ont une responsabilité financière étanche, ne peut pas être pris en considération pour éviter de les soumettre au périmètre de consolidation ?

M. Luca Ascoli répond qu'en Belgique, les universités et les écoles publiques font partie de l'administration publique.

Toute la question tourne autour du niveau de contrôle direct de l'État sur les institutions publiques et de leur autonomie de décision.

Sans entrer dans les détails dans la mesure où la discussion est toujours en cours avec l'Institut des comptes nationaux (ICN), Eurostat a toujours eu le souci d'appliquer, aux différents pays, les mêmes règles pour des situations identiques ou très semblables.

Mme Marcia De Wachter souligne qu'à son sens, les règles sont appliquées sans restriction à la Belgique, ce qui n'est pas le cas pour les grands pays.

M. Luca Ascoli répond que deux fois par an, un communiqué de presse est publié par Eurostat, où les données pour les différents pays sont validées, ou non. La dernière fois, Eurostat a décidé de ne pas valider les comptes de la France, qui n'est pas exactement un petit pays.

M. Jean-Marc Delporte, président de l'Institut des comptes nationaux pose une question identique à celle de madame Marcia De Wachter, mais plus précise et spécifique à la France. On a évoqué la Caisse des dépôts et consignations. En Belgique, certaines règles sont appliquées de manière très stricte, par exemple

pour des terrains de football, mais en France, on trouve des solutions, souvent via de soi-disant sociétés privées dont l'actionnaire est indirectement l'État.

La Belgique n'a pas cette tradition de la Caisse des dépôts et consignations ni de grandes entreprises publiques contrôlées par l'État via un petit pourcentage d'actions, le reste étant dilué. De ce fait, la Belgique ne peut sortir de ses comptes de nombreuses dépenses comme le fait la France. L'orateur a déjà souvent posé cette question, sans obtenir de réponse.

M. Philippe Laurent indique que la Caisse des dépôts et consignations est considérée comme un acteur privé, mais totalement contrôlée par l'État puisque c'est un établissement public étatique. Le gouvernement central régule différents éléments grâce à cet outil.

Lors de la dernière réunion de l'Association des maires de France, de nombreux textes et projets de réformes ont été examinés, dont un qui consiste à obliger de fait les collectivités territoriales propriétaires d'un terrain de football où s'exerce un club professionnel à le vendre au club. Cela le ferait sortir de la sphère publique. Dans ce projet, les clubs pourraient bénéficier des emprunts intéressants à bas taux et à long terme auprès de la Caisse des dépôts. L'Association des maires de France a émis un avis totalement négatif, estimant que la ville a une pérennité plus forte que le club de football, si grand fût-il. C'est un exemple des nombreuses manipulations des comptes.

M. Jean-Marc Delporte souhaite revenir sur le même sujet, celui des traités équilibrés, dont la Belgique est parfois le cobaye au niveau de leur mise en œuvre.

Il est vrai que la Belgique pose un très grand nombre de questions méthodologiques à Eurostat (80% ou 90% des questions). La Banque nationale de Belgique fait un travail fantastique. Tout le monde est d'accord - et Eurostat le reconnaît -, que la Belgique donne avec un très grand détail toutes ses statistiques concernant les partenariats public-privé. Les Français ne donnent de leur côté que très peu d'informations. Ils disent simplement que leurs statistiques sont conformes sans pour autant qu'un contrôle détaillé soit effectué par Eurostat. On ne peut toutefois pas pour autant conclure que la Belgique fasse l'objet seule d'un contrôle détaillé en raison de l'état de ses finances publiques (+100% dette/PNB) car en France la dette publique est à 80% et le déficit largement au-dessus de 3% depuis longtemps. Il ne semble cependant pas que la situation française donne lieu à autant de demandes de statistiques détaillées que la situation belge qui est examinée à la loupe.

La Belgique ne sert-elle pas d'exemple pour les autres ? Si l'on prend l'exemple

d'Apetra, qui gère les stocks stratégiques pétroliers de la Belgique, le système devait être inclus dans les comptes publics. Dès le lendemain de la décision de réintégration d'Eurostat, l'on constate que d'autres pays, la Slovaquie et un autre pays ayant un système semblable, sont eux aussi réintégrés. Il est donc probable qu'ailleurs, quand on découvre quelque chose, on l'applique chez nous aussi, mais l'inverse est le plus souvent vrai. Peut-être que la faute ne doit pas en être imputée à Eurostat mais à la Belgique elle-même, puisque la presse parle beaucoup trop de cela et que les divisions internes belges sont fréquentes et que chaque Région demande un avis ?

Pour cela, il existe une expression en néerlandais «de kat in het donker knijpen» (faire du mal lorsque que personne ne le voit). Nous pouvons nous demander si c'est applicable aux grands pays, au contraire de la Belgique où nous sommes peut-être trop honnêtes ou trop stupides.

C'est un peu philosophique, mais ce n'est peut-être pas tout à fait éloigné de la réalité.

M. Luca Ascoli indique que le cas Apetra est la conséquence d'un cas semblable qui a été soumis à Eurostat pour un autre pays, nouvel État membre. Ce cas n'a pas servi de cobaye. Eurostat s'est rendu compte de l'existence de certaines pratiques et a alors lancé une investigation dans tous les pays. Des règles claires ont ensuite été édictées dans le manuel pour ce type d'entité pour tous les États. Ces règles sont appliquées désormais. L'orateur réfute l'accusation selon laquelle Eurostat serait plus tolérant envers les grands pays, car ce n'est pas conforme à la vérité. Eurostat a le pouvoir seulement depuis quelques années d'instruire des dossiers et de les soumettre à la Commission qui éventuellement inflige des amendes aux États membres pour fausse déclaration de données.

À Valence, en Espagne, la région avait caché certaines dépenses du secteur sanitaire sur une longue période. Le nouveau règlement a été appliqué et l'institution a dû payer une amende de 20 millions d'euros. L'Espagne n'est pas un petit pays. Il n'y a pas de cobaye. Eurostat veille à appliquer les mêmes règles à tous.

M. Dimitri Yernault, conseiller juridique à la SRIB et professeur de droit public à l'ULB invite l'assemblée à toujours garder certains réflexes juridiques dans une matière qui jusqu'à présent ne nous a été présentée que sous sa forme chiffrée.

Comme la SRIB a un contentieux avec l'ICN porté devant le Conseil d'État, il ne parlera évidemment pas de celui-ci mais tient tout de même à insister sur ce que, lorsque nous sommes confrontés à des questions relatives aux SEC, aux calculs



► **Jean-Marc Delporte,**
*Président, Institut des comptes
nationaux*



Dimitri Vernault, ◀
Conseiller juridique à la SRIB et
professeur de droit public à l'ULB

des investissements, etc., il ne faut pas perdre de vue que tout cela est contenu dans des normes juridiques.

La production et la présentation des chiffres sont encadrées par des méthodologies que l'on doit également analyser et critiquer juridiquement en distinguant les divers échelons de responsabilité.

Le premier échelon, le plus élevé dans la hiérarchie des normes, c'est celui des traités européens. Or, ceux-ci – en particulier le protocole sur la procédure pour déficit excessif qui a un lien tout particulier avec la discipline budgétaire imposée par l'article 126 TFUE – sont passés par les États qui ne peuvent pas se défaire de toute responsabilité en la matière. Et, forcément, ils ne peuvent être modifiés que par les 27 (ou 28, c'est selon) États membres de l'UE, ce qui ne facilite pas les choses. Le même constat est valable à l'égard du TSCG (de surcroît non signé par l'ensemble) qui alourdit les objectifs chiffrés juridiquement rendus obligatoires.

Néanmoins, l'on ne peut pas non plus oublier que, c'est logiquement son rôle institutionnel dans la construction européenne, ces traités sont appliqués avant tout par la Commission européenne, qui est comme chacun le sait précisément la 'gardienne des traités'. Tout le droit dérivé (règlements, directives... et autres actes au statut juridique moins identifiable) lui confère de surcroît, c'est tout aussi logique dans ce cadre puisqu'elle équivaut à un pouvoir exécutif, le rôle premier en matière de reporting et de surveillance tant de la discipline budgétaire que de détection des déséquilibres macroéconomiques.

Mais la Commission a également le monopole de l'initiative législative, ce qui lui donne par la force des choses une magistrature d'influence encore plus importante. Ainsi, le SEC 2010 est-il contenu dans un règlement, approuvé par le Conseil de l'Union, autrement dit par les États, et par le Parlement européen. Ce règlement ne contient que treize articles, mais il est suivi de 700 pages d'annexes qui constituent l'essentiel du règlement.

C'est une avancée par rapport au SEC95 qui n'avait été adopté que par le Conseil, le Parlement européen participe désormais également au processus. Tant mieux puisque c'est la seule instance dont les débats publics sont disponibles. Toutefois, en lisant ses travaux, il n'a manifestement pas saisi la chance de vraiment rentrer dans le détail des annexes. S'il y a des choses à critiquer dans les méthodologies statistiques, force est de constater qu'en l'occurrence, le Parlement n'a discuté que du dispositif qui tient 3 pages. C'est un problème tant sur le plan de l'analyse que de la transparence démocratique. Les conséquences sont là, il s'agit bien d'elles dont nous discutons aujourd'hui, l'abandon politique – à divers étages –

d'un débat en apparence seulement technique mais qui se traduit en normes juridiques obligatoires.

Quant à l'usage du fameux concept statistique de B9 (calcul de la Capacité/ Besoin de financement du secteur des administrations publiques) et de ce qu'il recouvre effectivement, ce n'est sans doute pas la 'faute' d'Eurostat – comme l'a indiqué monsieur Luca Ascoli – si l'on s'en tient à ce que les concepts économiques sous-jacents aux traités sont effectivement retranscrits en bout de course par les États qui prennent la responsabilité finale de les signer et les ratifier. Cependant, il est bon d'informer l'assemblée que c'est tout de même Eurostat qui va discuter avec la Banque mondiale, avec le FMI, l'OCDE, ...de la méthodologie de base, à savoir le SNA 2008. Ce système n'a pas de valeur normative en tant que tel, il permet certes utilement de comparer les PIB de tous les pays du monde, sinon ce n'est qu'un document de travail, adopté sous les auspices de l'ONU et des autres organisations internationales précitées.

Sauf qu'au sein de la seule Union européenne, l'on passe de la simple méthodologie à l'acte juridique obligatoire puisque bien c'est cela qui détermine les contours de la discipline budgétaire. Donc cela n'a pas du tout les mêmes conséquences, d'une part, et rien n'interdirait – plusieurs exemples de différences entre SNA2008 et SEC2010 existent malgré tout – de procéder à des adaptations en matière de prise en compte de la dette relative aux investissements, d'autre part. Il ne s'agit dès lors que de modifier un règlement européen, pas d'autres traités entre États ou avec d'autres organisations internationales, puisque le protocole sur la PDE renvoie justement les définitions en cause aux soins du 'système européen de comptes économiques intégrés', en d'autres termes à l'actuel règlement SEC2010.

Bien que nous soyons désormais très loin dans ce processus qui a un quart de siècle, monsieur Dimitri Vernault tient tout de même à apporter aux participants une petite raison d'espérer, et nous la tirons justement du droit. En effet, c'est certain depuis un arrêt du 17 septembre 2015 – rendu à propos de notre Fonds du logement – et il l'a confirmé depuis lors, le Conseil d'État belge se reconnaît pleinement compétent à l'égard de certains actes posés par l'Institut des comptes nationaux (ICN) qui aboutissent au classement ou pas d'une entité ou d'une opération dans le périmètre de la dette publique. Cela n'allait nullement de soi à l'égard d'actes aussi économiques mais ils ont précisément des conséquences juridiques qui peuvent être dûment contestées en cas de besoin. Une évolution comparable se dégage très nettement de la jurisprudence du Conseil d'État français en cette année 2016 à l'égard d'actes posés par d'autres types d'autorités admi-

nistratives indépendantes comme les avertissements, les communiqués de presse,...

Il y a donc une petite raison d'espérer que le Conseil d'État belge assume la compétence liée à la prise en considération de certains actes posés par l'Institut des comptes nationaux (ICN), indépendamment de la problématique de finance brussels.

En revanche, les actes d'Eurostat et les recours ouverts devant la Cour de justice pour contester la manière dont la dette publique de chaque État est établie, sont véritablement erratiques!

Indépendamment du résultat auquel mène la classification, il y a donc un réel problème de contrôle démocratique dans un État de droit derrière tout cela. Celui-ci se pose aussi bien au niveau strictement belge, qu'au niveau de l'Union européenne.

M. Luca Ascoli confirme que la différence entre le SEC 2010 et SNA 2008 tient en les conséquences juridiques et administratives du SEC 2010. Mais les problèmes du B9 n'ont rien à voir avec le SEC, puisqu'il s'agit d'un 'balancing item' qui a été choisi pour mesurer le déficit.

Le problème est en amont, puisqu'au début des années 1990, dans le traité de Maastricht, on a choisi B9 plutôt qu'un autre 'balancing item' qui est aussi dans le SEC, et qui aurait permis d'éviter tous ces problèmes avec la comptabilisation des dépenses d'investissement.

Ensuite, de plus en plus, des entités au niveau national saisissent les cours nationales. En Belgique, certaines entités ont amené l'Institut des comptes nationaux (ICN) en justice pour contester leur classement dans le secteur d'intervention public. Mais ce n'est pas une spécificité belge: il y a eu des cas semblables en Grèce, au Portugal, en Italie et même dans un pays balte. Eurostat a également été assigné devant la Cour de justice européenne, une fois par la Belgique et deux fois par l'Espagne. Jusqu'à présent, Eurostat n'a jamais perdu.

Une telle évolution est néanmoins problématique, tant à l'échelon européen qu'à l'échelon national. Les juges ne sont évidemment pas des spécialistes des normes SEC. Une telle situation est inquiétante, car elle va à l'encontre de l'esprit du dispositif.

M. Arnaud Dessoy remercie les intervenants ainsi que le public. La tenue d'un tel débat dans cette enceinte parlementaire constitue une première étape vers des normes comptables qui soient plus en phase avec la réalité des collectivités. Il faut

espérer que d'autres débats aient lieu à d'autres niveaux de pouvoir, aux échelons fédéral, régionaux et européen, et dans d'autres États membres.

DISCOURS DU MINISTRE DES FINANCES ET DU BUDGET

Monsieur Guy Vanhengel, ministre du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des finances et du budget, salue les personnalités présentes, ainsi que les orateurs et participants à ce colloque. Il félicite le Parlement pour l'organisation de celui-ci, dont le thème est très vaste et intéressant. Cette initiative témoigne du rôle sociétal important joué par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale en tant qu'institution démocratique, en dehors de ses compétences et activités normales également.

La question cruciale posée aujourd'hui était la suivante: les investissements publics entraîneront-ils une croissance économique et la création d'emplois? Pour beaucoup, le moment de vérité pour l'Europe est arrivé. A-t-on trop peu investi au cours de ces 20 dernières années en tant que pouvoir public?

Les restrictions budgétaires représentent-elles un obstacle pour investir encore en tant que pouvoir public? Faut-il se diriger vers une évolution du Pacte de stabilité et ainsi rendre les investissements publics plus attrayants? Le gouvernement fédéral doit-il lancer le débat avec l'Europe afin de renégocier le traité européen? Cela est-il raisonnable sur le plan politique?

En ce qui concerne la question des différences entre la Belgique et les autres pays qui vient d'être discutée, le ministre souhaite apporter deux éléments de réponse.

Le premier a été cité par madame Marcia De Wachter et concerne le désinvestissement public qui a eu lieu depuis la fin des années 80. On en constate les conséquences dans toutes les statistiques de la Banque nationale de Belgique.

Ensuite, la création des régions et des communautés, mais en particulier des Régions, a eu pour conséquence que ces investissements doivent désormais être pris en charge par des Régions qui sont de petites entités.

Les investissements à faire pour rattraper le temps perdu sont colossaux par rapport au budget global de ces dernières. C'est sans compter sur le pouvoir central qui demeure très important au niveau budgétaire et financier, mais qui est confronté à une dette très élevée.

Le cas de la Belgique est donc particulier.



► **Guy Vanhengel**,
Ministre des finances et
du budget

La seconde table ronde sur les normes comptables ajustées à la réalité des collectivités a attiré toute l'attention du ministre, principalement sur les défis autour de la problématique des normes SEC, qui est un débat qui se poursuivra. Celle-ci est très présente en Belgique, puisque les normes SEC y font régulièrement l'objet d'une approche très critique, aussi bien dans les médias qu'auprès du grand public. La Belgique est sans doute le seul pays où cela se fait avec tant de force et de vigueur.

La question est donc : les normes budgétaires doivent-elles être adaptées, ce qui libérerait davantage de marge pour les investissements publics sans porter préjudice à la stabilité budgétaire ? Préfère-t-on l'approche statistique ou l'approche économique ?

Comme l'a précisé monsieur Luca Ascoli, la distinction doit être établie entre les investissements économiquement indispensables et la manière dont ils sont traités sur le plan comptable.

D'après le ministre, le SEC 2010 n'est pas le problème. Il est dans l'ordre des choses que les règles comptables évoluent de temps à autre. Pourquoi avons-nous en fait besoin de règles univoques ? Parce qu'elles servent à pouvoir bien comparer le déficit budgétaire et la dette publique des États membres. Une dette est une dette, un déficit est un déficit et un pouvoir public est un pouvoir public. On ne peut rien changer à ces trois données. Le passage au SEC 2010 a eu moins d'impact à Bruxelles que dans les autres Régions, car la Région de Bruxelles-Capitale attachait déjà une grande importance à ces principes auparavant.

La Région bruxelloise n'a jusqu'à présent pas souffert des nouvelles qualifications. Cela ne veut pas dire qu'elle n'aura pas de soucis dans le futur.

Le traitement comptable des investissements dans le cadre du SEC 2010 n'est pas à mettre en cause. Un débat sur l'évaluation des investissements dans le cadre des objectifs budgétaires est toutefois indiqué.

Le Two pack et le Six pack visaient à renforcer et approfondir la surveillance budgétaire, entre autres par l'introduction d'un système de sanctions intensifiées et d'une surveillance complémentaire des États membres de la zone euro, en vue de la correction de déficits excessifs.

La Région s'est ainsi retrouvée confrontée à de nouvelles notions telles que le solde 'nominal' et le solde 'structurel', ou encore des 'améliorations structurelles'. Ces nouvelles notions apparaissent comme de grands défis, tant pour la réalisation des objectifs que pour leur interprétation exacte.

Le ministre invite tout le monde à lire le dernier rapport du Conseil Supérieur des Finances, où est commentée la méthode de conversion d'un solde nominal en solde structurel. Même pour des spécialistes, l'effort requis est de taille, mais il en vaut la peine.

Actuellement, les décideurs politiques ne disposent pas toujours de définitions clairement applicables, partagées par tout le monde et compréhensibles des dépenses et recettes structurelles. Par conséquent, ces notions ne peuvent pas non plus être expliquées à la population pour susciter un mouvement d'opinion en leur faveur.

Le ministre souligne que le débat budgétaire est en effet plus d'actualité en Belgique que dans les pays voisins.

Une jurisprudence est dès lors nécessaire à l'interprétation des dépenses structurelles et non structurelles lors de l'évaluation des objectifs. L'interprétation des règles SEC 95 et SEC 2010 a d'ailleurs évolué, puisque des questions relatives à des dossiers très spécifiques ont été posées à Eurostat.

Cela a été fait avec le SEC 95. Sur la base de toutes ces questions, un manuel d'accompagnement intitulé *The Manual of Government Deficit and Debt* a été rédigé ; il en est déjà à sa huitième édition en 2016. S'il continue à être complété par des notions et directives claires, il peut constituer un outil important qui permettrait à la Région de Bruxelles-Capitale et aux autres régions et pays de mieux anticiper leurs besoins d'investissement.

Un autre élément qui peut être considéré comme un levier pour les investissements publics productifs est une clause d'investissement supplémentaire qui n'est pas liée, contrairement à l'actuelle clause d'investissement, à des conditions telles que la sous-prestation en matière de potentiel de croissance ou de cofinancement par l'Europe.

Une clause d'investissement où la Commission européenne peut garder le contrôle et où les États membres peuvent inciter à investir dans des défis propres, qu'il s'agisse d'économie, de mobilité, d'énergie ou d'environnement.

La Commission connaît cela également. Elle devrait identifier ces défis avec les États membres, élaborer un plan d'investissement sur la base de priorités absolues et maintenir de telles dépenses en dehors de l'objectif budgétaire.

Le critère auquel ces investissements doivent satisfaire est qu'ils doivent contribuer à la qualité de vie des citoyens, aux objectifs environnementaux imposés et à la croissance économique, donc à l'investissement productif.

Il doit en outre s'agir d'investissements qui, dans un budget normal, ne peuvent pas être financés à court terme ou dans l'exercice budgétaire, compte tenu de l'ampleur de l'investissement et des fortes variations auxquelles est soumis le budget.

Le problème de mobilité dans la Région de Bruxelles-Capitale en est un bel exemple. Le gouvernement bruxellois a approuvé l'année passée un plan d'investissement pour la mobilité. Celui-ci inclut l'extension du métro, qui coûtera plus de deux milliards d'euros. L'investissement est réparti sur dix ans. Il s'agira du plus gros investissement des prochaines années, absolument nécessaire en guise de solution alternative à la voiture.

Deux milliards d'euros répartis sur dix ans, cela revient à 200 millions d'euros par an, soit un montant relativement petit pour un budget annuel de quatre milliards d'euros. En réalité, il en va autrement, car les dépenses connaissent des pics et dépendent du déroulement des travaux.

Un calendrier qui s'étend sur dix ans aura beau avoir été bien élaboré au départ, il devra déjà être adapté après deux ans. Il se peut que, par un concours de circonstances, une somme de 600 millions d'euros doive être payée inopinément, ce qui constitue un problème bien plus important pour un budget de quatre milliards.

Les mêmes difficultés apparaîtront lors de l'extension du métro vers le sud de la Région de Bruxelles-Capitale. Il est question ici aussi d'un investissement exceptionnel qui doit être planifié avec minutie, en tenant compte des marges disponibles.



Il en va de même pour l'investissement qui sera nécessaire à la réfection du tunnel Léopold II.

Un traitement distinct de ces investissements exceptionnels ayant un impact positif sur la mobilité me paraît justifié. La Flandre et la Wallonie le font quand elles établissent leur budget et le gouvernement bruxellois a l'intention de procéder de la sorte pour le budget 2017, d'autant plus que notre endettement baisse d'année en année et que nous avons enregistré des excédents les années passées.



| CLÔTURE

Monsieur Charles Picqué, président souligne qu'il ressort notamment du colloque que la politique d'investissement des pouvoirs publics ne peut bien évidemment être soumise aux raisonnements et logiques applicables au secteur privé.

En ce qui concerne l'investissement public, il a souvent été question de l'importance du traitement des statistiques, des chiffres et des données qui fondent les évaluations et les expertises financières.

Lors du colloque organisé l'année dernière sur la régulation économique, la question de l'objectivation des décisions et de leur contrôle, notamment sur le plan démocratique, y avait été soulevée. Ce point vaut également pour le contrôle des statistiques.

L'impression générale qui se dégage est qu'il faut cesser de prendre l'économie pour ce qu'elle n'est pas. Le débat qui a suivi l'ouvrage sur le négationnisme économique a partagé les orthodoxes et hétérodoxes sur la question de savoir si l'économie était une science exacte ou expérimentale.

À part quelques principes de base intangibles, la volonté politique doit prévaloir sur l'économie. Si c'était une science exacte, il suffirait d'un logiciel qui propose des politiques à travers un processus mécanique. Un membre du panel citait le recours à des taux d'intérêts bas pour relancer l'économie par l'initiative et l'investissement. C'est une mesure dont on connaît les limites car les variables qui influencent la dynamique entrepreneuriale sont multiples et parfois irrationnelles. La part de l'intuition dans la dynamique commerciale ne peut s'inscrire en équation.

Quels sont en définitive les 'investissements d'avenir' ? Cette question a été abordée, en particulier dans le premier panel. À ce sujet, il importe de concilier les objectifs classiques de la croissance et la problématique de la cohésion sociale.

Un problème sérieux demeure à cet égard. En effet, il faut compter un temps long pour l'incubation et la stimulation des facteurs d'une croissance durable, par exemple dans le secteur de l'enseignement et de l'éducation. Ce temps long est un problème pour les politiques qui, dans ce cadre, ne peuvent espérer obtenir rapidement des résultats, face aux attentes impatientes de l'opinion publique.

Un autre élément récurrent dans la discussion était la spécificité belge : l'éparpillement des compétences, la méfiance institutionnelle... qui rendent difficile la

prise de choix stratégiques communs. C'est ainsi qu'il est difficile d'atteindre des masses critiques d'investissement sans le recours à une coopération stratégique entre les différents niveaux de décision politique

Il est difficile de déterminer comment on peut atteindre la masse critique et la dépasser. Concernant les infrastructures de mobilité, le sens commun exige que les Régions collaborent.

On parle de partenariat public-privé depuis des années, en particulier pour l'aménagement du territoire, la politique immobilière, etc. Mais on peut aussi l'évoquer pour les infrastructures de communication et les politiques d'intermodalité.

Le président déplore l'absence de mobilité professionnelle entre le secteur privé et le secteur public, ainsi que le déficit d'expertise financière dans la sphère publique, même si d'éminents experts - certains sont présents ici - peuvent contribuer à des partenariats efficaces sous l'impulsion de l'État.

Il faut mieux doter l'autorité publique d'interlocuteurs qualifiés, condition indispensable pour négocier ce partenariat sans affaiblir le service public et sans que l'État ne se dessaisisse de sa mission d'intérêt général.

Plus que jamais, les processus décisionnels doivent être accompagnés d'une meilleure compréhension par les citoyens des enjeux économiques et des facteurs qui les influencent. Cela s'appelle la culture politique. Il revient à des institutions comme cette assemblée de la promouvoir.

Le président remercie chaleureusement les nombreux participants. L'économie est souvent trop absente de nos hémicycles parlementaires, amenés plutôt à débattre de ses effets que des outils qui doivent la servir et en canaliser les mécanismes.

Pourtant, l'économie guide à ce point notre société qu'il faudra sans doute répéter une initiative comme celle d'aujourd'hui qui a aussi valeur de formation pour les parlementaires.

Consulter l'exposé du Prof. F. KHROUZ

SOLVAY BRUSSELS SCHOOL & EY

via le lien suivant :

www.parlbruparl.irisnet.be/Exposé SEC2010.pptx

Investissements publics et évolution des comptabilités publiques

1. Comptabilité des pouvoirs locaux
2. Evolution de la comptabilité des pouvoirs locaux en fonction des régions
3. La comptabilité de l'Etat fédéral et des entités fédérées lois 2003 et le FEDCOM
4. Le SEC95 et 2010 et la politique d'investissement
5. Les règles budgétaires européennes
6. Les règles internationales : IPSAS et EPSAS



PARLEMENT BRUXELLOIS
BRUSSELS PARLEMENT