



La limitation des investissements publics par le cadre européen : quelles solutions ?



Louise-Marie Bataille
Secrétaire générale

Le 28 septembre dernier, l'Union des Villes et Communes de Wallonie organisait, en collaboration avec la CCW, l'UWE, la Région wallonne et Belfius, un colloque sur la problématique de la limitation des investissements publics par le cadre européen et les solutions qui peuvent y être apportées.

Le colloque visait à mettre en évidence les conséquences, pour les pouvoirs locaux et les entreprises, du Pacte européen de stabilité, et à identifier les leviers que nous pouvons adéquatement actionner, à chaque niveau de pouvoir, pour lever la pression et préserver la capacité d'investissement des pouvoirs locaux. Nous vous en livrons ci-après quelques idées forces, propositions de solutions et réflexions.

LE PACTE DE STABILITÉ FINANCIÈRE : UNE PROBLÉMATIQUE AUX IMPACTS EUROPÉEN, FÉDÉRAL, RÉGIONAL ET COMMUNAL

En ouverture du colloque, Jacques Gobert, Président de l'Union des Villes et Communes de Wallonie, a souligné que, de mémoire de municipaliste, il n'existait guère de problématique qui implique autant les quatre niveaux de pouvoir européen, fédéral, régional et communal que celle du Pacte de stabilité

financière, de sa méthode de calcul, de son impact défavorable sur la capacité d'investissement des pouvoirs locaux. Et sans parler de ses répercussions négatives sur les entreprises de travaux publics et sur l'économie régionale.

On connaît, hélas, le point de départ de cette histoire. Suite à la crise économique et financière qui a éclaté en 2008, ainsi qu'à la crise de la dette dans la zone euro en 2010, l'Europe a été amenée à renforcer les règles de son fonctionne-

ment financier. Ainsi, la dette publique des Etats membres doit être ramenée à maximum 60 % du PIB, et le déficit public maximum, fixé au démarrage de l'Union économique et monétaire à 3 %, doit être ramené à un demi-pourcent du PIB à l'horizon 2018.

Parallèlement, depuis le début des années 2010, le spectre de l'intégration des pouvoirs locaux dans les efforts d'assainissement des finances publiques s'est confirmé et renforcé ; ainsi, le Pacte de stabilité 2015-

2018, interne à l'ensemble des pouvoirs publics belges, intègre les pouvoirs locaux de manière formelle et contraignante.

Qui plus est, l'Europe contrôle l'atteinte de ces objectifs budgétaires au moyen d'une méthode de reporting des comptes publics que nous appelons la norme SEC 95, puis SEC 2010 (SEC pour standard européen des comptes). Nous ne le dirons jamais assez, cette norme SEC, si elle convient lorsque l'endettement couvre des dépenses de fonctionnement, des dépenses courantes, elle est par contre totalement inadéquate lorsque les investissements sont créateurs de valeur patrimoniale durable.

LE CONTEXTE DES NORMES COMPTABLES SEC

Jean Hilgers, Directeur à la Banque nationale (BNB), a mis à la portée de l'au-

ditore la compréhension de ces normes comptables européennes SEC, ainsi que leur périmètre.

Le standard européen des comptes est une norme pour la transmission de toutes les données de la comptabilité nationale afin d'obtenir des statistiques harmonisées pour tous les Etats membres ; ce n'est donc pas une norme comptable en tant que telle.

Le SEC mesure l'ensemble de l'activité économique dans un exercice donné et notamment le PIB, d'où le traitement des investissements : comptabilisés entièrement dans l'année, pas d'amortissement et pas d'utilisation des provisions ou bonis des exercices antérieurs. Jean Hilgers met toutefois en évidence qu'il convient de relativiser la question de l'amortissement : en effet, la trajectoire des investissements et celle de la somme des amortissements des administrations

publiques sont quasi identiques sur 20 ans (1995/2013).

Le SEC détermine également les critères d'appartenance au secteur des administrations publiques.

En conséquence, il était plutôt évident de choisir le SEC comme cadre de référence pour les comptes publics et corollaire au Pacte européen de stabilité.

Le passage de la norme SEC 95 à la norme SEC 2010 a apporté plusieurs changements et tout d'abord une redéfinition du périmètre des administrations publiques. Ainsi, le « test de marché » (market test) est renforcé ; non seulement les ventes doivent couvrir au moins 50 % des coûts de production, mais un nouveau critère qualitatif s'y ajoute : les ventes aux administrations publiques doivent au moins pour moitié être en concurrence avec le privé et attribuées



La norme Sec 2010 a resserré les conditions dans lesquelles un PPP est considéré comme neutre pour les comptes publics

selon les règles des marchés publics. Des critères resserrés sont également fixés pour déterminer les institutions financièrement « captives ».

Ensuite, la norme SEC 2010 a resserré les conditions dans lesquelles un PPP est considéré comme neutre pour les comptes publics. N'est pas neutre un investissement dont l'administration publique est propriétaire économique, dont l'investissement figure au bilan. Un PPP est neutre si et seulement si le privé supporte la majorité des risques, soit le risque de construction et le risque de disponibilité ou de demande.

Enfin, force est de constater que le contrôle exercé par Eurostat sur l'application du périmètre et des règles s'est considérablement renforcé : en effet, non seulement il faut dorénavant soumettre ex ante tous les nouveaux projets, mais Eurostat a également procédé au réexamen des PPP existants.

L'IMPACT DES NORMES SEC SUR LES INVESTISSEMENTS COMMUNAUX : MYTHE OU RÉALITÉ ?

Arnaud Dessoy, Responsable des Etudes chez Belfius Banque, a dressé le cadre et les évolutions des investissements publics locaux.

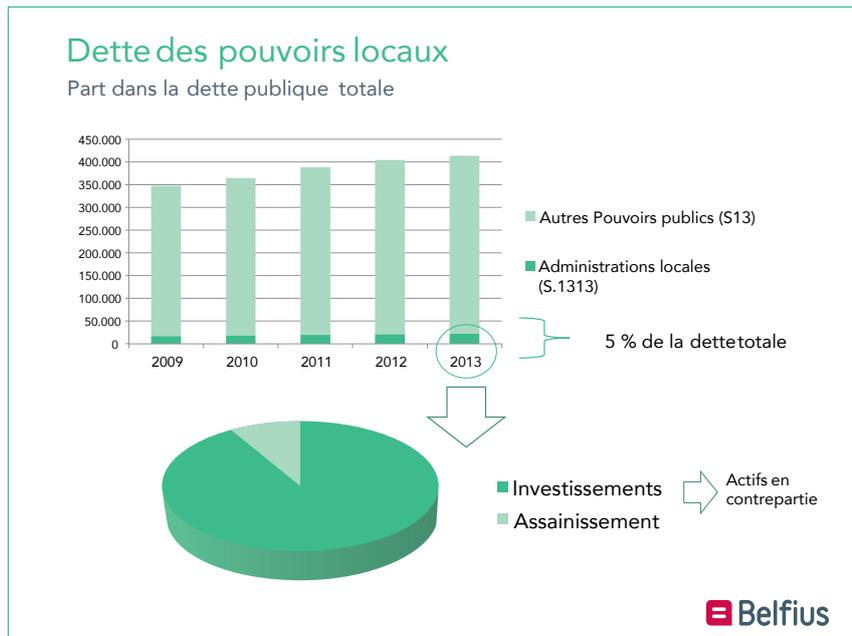
Le solde moyen des pouvoirs locaux sur la période 1995-2013 est de - 0,1 %

du PIB, ce qui indique que les pouvoirs locaux sont structurellement proches de l'équilibre. En outre, ce solde légèrement négatif n'a jamais dépassé 10 % du solde total de la Belgique.

En 2013, en solde SEC, les pouvoirs locaux accusent un déficit de 250 millions, alors qu'au même moment, ils sont en boni en comptabilité communale. Ce boni qui devient un mali en solde SEC

est dû à l'absence de vision patrimoniale de la norme SEC et à la non-prise en compte des provisions et bonis des exercices antérieurs.

L'analyse a ensuite porté sur la dette et les investissements. La dette des pouvoirs locaux ne constitue que 5 % de la dette publique belge et est massivement consacrée à de l'investissement créateur d'actifs en contrepartie.

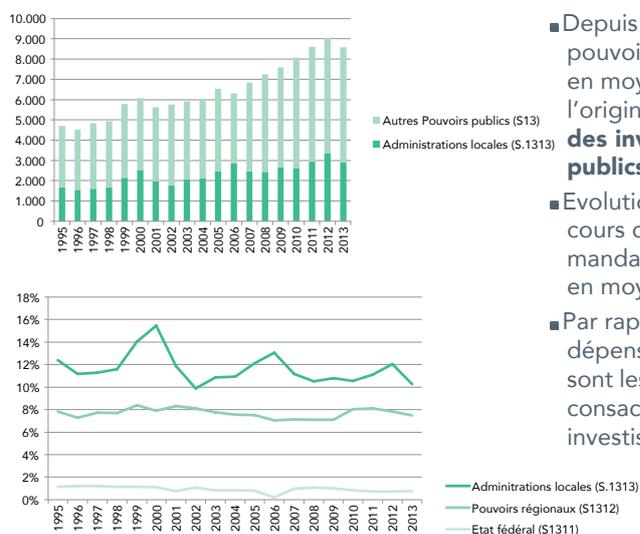


Source : Arnaud Dessoy, Belfius Banque, Journée d'étude sur la limitation des investissements publics par le cadre européen, 28 septembre 2015.



Quant aux investissements publics de notre pays, 40 % sont le fait des pouvoirs locaux. Ils constituent plus de 10 % des dépenses des pouvoirs locaux, pour environ 1 % des dépenses de l'Etat ; ce sont donc les pouvoirs locaux qui consacrent la plus grande part de leurs dépenses à l'investissement. Les investissements locaux jouent dès lors un rôle déterminant dans l'économie (0,7 % PIB).

Investissements des pouvoirs locaux



Belfius

Source : Arnaud Dessoy, Belfius Banque, Journée d'étude sur la limitation des investissements publics par le cadre européen, 28 septembre 2015.

Certes, la situation macroéconomique des communes est saine, mais leur situation financière est rendue difficile en raison du sous-financement de différentes politiques fédérales : aide sociale, police, incendie, hôpitaux... Force est alors de constater que les investissements peuvent jouer le rôle de variable d'ajustement.

C'est ainsi que l'on observe une réduction des engagements, qui sont passés de 800 millions au compte 2010 (et même 900 millions en 2011/2012) pour redescendre à 600 millions au compte 2014.

Si la situation des imputations, dont trois-quarts se font sur crédit reportés (et donc en décalage d'une ou deux années

par rapport aux engagements), laisse apparaître une situation stable de l'évolution des investissements, cela ne peut nous illusionner. En effet, une diminution des engagements entraînera automatiquement une diminution des imputations une ou deux années plus tard. Il est donc trop tôt pour affirmer que la balise d'emprunt de 180 €/habitant fixée depuis 2013 n'a pas eu d'effet négatif sur les investissements locaux.

Hélas, la déprime des investissements atteint tous les pouvoirs locaux et régionaux d'Europe. Ainsi, leurs investissements ont dégringolé de l'indice 100 en 2006 à l'indice 94 en 2014.

L'analyse comporta également une approche patrimoniale. L'analyse de l'amortissement de la voirie met en lumière sa grande vétusté (26 %) et relève qu'en n'investissant pas suffisamment, les pouvoirs publics se créent ce que l'on appelle une dette cachée – puisqu'il faudra bien un jour ou l'autre réparer ces voiries à un coût évidemment nettement supérieur. La vétusté des bâtiments est heureusement moins préoccupante (42 %).

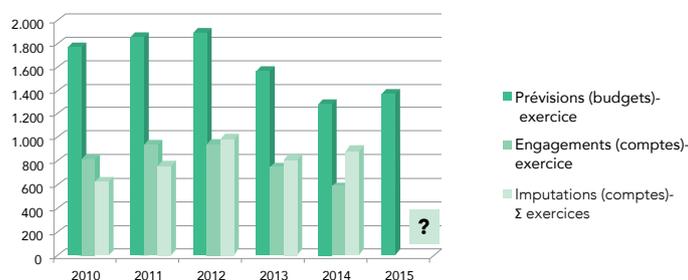
Finalement, l'analyse a fait ressortir que la problématique des investissements locaux est à la croisée de plusieurs enjeux : un enjeu de finances publiques, un enjeu patrimonial, un enjeu économique, et un enjeu sociétal : les communes doivent pouvoir continuer à mettre au service de la collectivité des écoles, des maisons de repos, des voiries ; il est donc nécessaire d'avoir un traitement spécifique de la notion d'équilibre budgétaire.

Michel Charlier, Directeur à la DGO5, et Isabelle Nemery, Directrice générale du CRAC, ont rappelé aux autorités locales qu'il était possible de solliciter auprès du Ministre des Pouvoirs locaux des dérogations « hors balise » pour des investissements productifs, rentables et de mise en conformité, et même aussi lorsque le taux d'endettement de la commune est sensiblement inférieur à la moyenne.

Ils ont également souligné que la balise d'emprunt de 180 €/habitant avait eu le mérite d'améliorer sensiblement les prévisions budgétaires. Ainsi, entre le budget et le compte, on passe d'un taux de réalisation de 33 % à un taux de plus de 50 %. Par ailleurs, il convient d'admettre que la balise aura stimulé les

Problématique des investissements locaux

Evolution des investissements des communes wallonnes



En termes SEC, c'est le concept "d'imputation" qui constitue le moment d'enregistrement de la dépense d'investissement

Belfius

Source : Arnaud Dessoy, Belfius Banque, Journée d'étude sur la limitation des investissements publics par le cadre européen, 28 septembre 2015.

autorités locales qui n'étaient pas encore dans une logique de PST, à inscrire leurs projets et leurs investissements dans une perspective pluriannuelle.

QUELLES PISTES DE SOLUTIONS ?

Au niveau fédéral

Les villes et communes voudraient que le Fédéral reconnaisse que les pouvoirs locaux assurent 40 % de l'investissement des pouvoirs publics belges, pour seulement 5 % de la dette. Les municipalistes entendent donc que les contributions à la réduction du déficit public soient inversement proportionnelles aux efforts d'investissement des différents niveaux de pouvoir.

Au niveau régional

L'opportunité de maintenir la balise d'emprunt par commune devrait être évaluée car l'impact psychologique du plafond contraignant fixé par la tutelle a freiné trop fortement les investissements locaux et ce, sans raison. En effet, la balise de 180 €/habitant n'a jamais été atteinte au niveau régional depuis le compte 2010, et ce, notamment en raison d'une balise par commune qui ne permet pas de report des décisions individuelles. En conséquence, avec la balise d'emprunt, la règle d'or de l'équilibre s'est transformée en chape de plomb.

D'autres objections à la balise peuvent être avancées : d'une part, les autres Régions n'ont pas fixé de balise individuelle et annuelle et, d'autre part, la balise s'applique aux budgets, alors qu'Eurostat s'intéresse aux comptes.

Si on pense qu'un cadre peut aider certaines communes à inscrire leurs investissements dans une perspective pluriannuelle, ne conviendrait-il pas mieux que cette balise soit fixée par l'autorité locale en fonction de sa stratégie d'endettement et non pas imposée de façon unilatérale et uniforme par l'autorité de tutelle ?

A tout le moins, la balise régionale doit être rendue réellement pluriannuelle comme pour les communes sous CRAC.

Des solutions financièrement neutres en termes SEC

Dans leur exposé, Francis Carnoy, Directeur à la CCW, et Salim Chamcham, Conseiller, ont souligné l'urgence



Les villes et commune voudraient que le Fédéral reconnaisse que les pouvoirs locaux assurent 40 % de l'investissement des pouvoirs publics belges, pour seulement 5 % de la dette

de rechercher des solutions de financements alternatifs : PPP (DBFM et autres), leasing opérationnel, concessions, investisseurs institutionnels, sociétés immobilières réglementées (SIR), community land trust (CLT), produits d'épargne, financement participatif (crowdfunding), etc.

Les pouvoirs locaux devront toutefois rester attentifs à plusieurs éléments : coût supérieur, accès difficile pour les plus petites entités, instabilité de la jurisprudence d'Eurostat, nécessité de s'inscrire dans un nouveau paradigme de pouvoir public « régisseur » et de secteur privé (entrepreneur et banques) davantage enclin à la prise de risque, etc.

Au niveau européen

Les municipalistes, comme les entreprises, estiment indispensable de pour-

suivre l'interprétation plus flexible des normes budgétaires fixées par le Pacte de stabilité et de croissance, telle que communiquée par la Commission européenne dans sa communication du 10 février 2015 et qui contenait les éléments suivants de flexibilité :

- la neutralité des contributions nationales au Fonds Juncker (EFSI),
- la neutralité des cofinancements des fonds européens (« clause d'investissement »),
- la prise en compte de la conjoncture.

Les pouvoirs locaux demandent à minima que la neutralité des investissements vise également les investissements financés par des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI), ainsi que d'autres investissements structurants et durables à identifier.

Une seconde exigence des villes et communes est d'obtenir un « stand still » de la jurisprudence Eurostat ; il n'est pas acceptable qu'Eurostat élargisse constamment le périmètre de la dette publique.

En conclusion, les solutions sont à rechercher à tous les niveaux de gouvernance dans de nouvelles règles préservant la capacité de financement des investissements, tout en garantissant la responsabilité budgétaire et la soutenabilité financière à long terme.

En ce sens, une source d'espoir nous vient du Parlement européen qui, dans une Résolution sur « l'examen du cadre de gouvernance économique » (17.6.2015), appuie de toutes ses forces pour que la Commission européenne applique au mieux la flexibilité dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance.

La neutralité des investissements doit également viser les investissements financés par des prêts de la BEI, ainsi que d'autres investissements structurants et durables

La formation en alternance au service de votre administration !

Renforcez vos services aux citoyens en formant un apprenant ou un stagiaire avec l'IFAPME.

En collaboration avec le CRF et les Appuis Formation



Voirie, travaux et entretien

Tourisme, sport et culture

Santé, enfance et 3^e âge

RH et communication

L'alternance est une magnifique opportunité de renforcer durablement les équipes.

Le jeune que vous accueillez dans le cadre d'une formation en alternance apprend au quotidien au sein de votre Commune, votre CPAS, votre intercommunale... Vous le formez à votre image, en fonction de vos métiers spécifiques et ceci, en partenariat avec l'IFAPME et son réseau de professionnels de la formation.

Nos formations au service de vos métiers !

Voirie, espaces verts, maçon, menuisier, électricien, chauffagiste, sanitariste, mécanicien... Guide touristique, guide nature, gestion de centre sportif, régie technique de spectacle... Maison d'enfants, maison de repos, cuisines de collectivité... Comptabilité, réseaux informatiques, gestion du personnel, infographie...

Plus d'infos : www.ifapme.be/administrations

IFAPME

www.ifapme.be

Numéro vert (appel gratuit)

0800 90 133

Institut wallon de Formation en Alternance et des indépendants et PME

