

> Julie Ludmer, conseillère au cabinet du Président du Parlement bruxellois, Charles Picqué

# LES INVESTISSEMENTS PUBLICS FACE AUX CONTRAINTES EUROPEENNES

« Ecoles, infrastructures sportives, lignes de métro... l'Europe rend-elle impossible les investissements publics ? »

C'est en ces termes que le n°2016-4 de Trait d'Union annonçait et invitait ses lecteurs au colloque du 13 octobre 2016 consacré aux investissements publics face aux contraintes européennes. Cet événement était organisé par le Parlement bruxellois, à l'initiative de son président, Charles Picqué, et avec le parrainage du Comité des régions.

Derrière cette interrogation, l'objet du colloque était de voir comment relancer l'investissement en Europe et au sein de la Région bruxelloise en particulier, pour soutenir l'économie et l'emploi ainsi que des infrastructures et services de qualité pour les Bruxellois.

La perspective d'un éventuel futur pacte national d'investissement, auquel participe la Région, donnait une actualité spécifiquement belge à

cette problématique, invitant le Parlement à se positionner.

Le présent article a pour objet de rappeler l'enjeu de la relance de l'investissement public dans le contexte budgétaire et comptable actuel ainsi que quelques-uns des enseignements issus du colloque consacré à cette problématique, et auquel ont participé le Commissaire européen aux affaires économiques et financières, Pierre Moscovici, ainsi que d'autres éminents responsables politiques et experts économiques.<sup>1</sup>

## LA PLACE DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC DANS LE CADRE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE ACTUEL

### 1. Evolutions du cadre européen

Il n'est évidemment pas possible, dans le cadre de la place qui nous est ici impartie, d'entrer dans le détail des règles budgétaires et comptables européennes. On se limitera à rappeler que les critères européens de convergence budgétaire en matière de limitation du déficit public ont été renforcés depuis la crise économique et financière.

Par ailleurs, la responsabilité budgétaire a été étendue dans les faits aux pouvoirs locaux,<sup>2</sup> avec cette conséquence que ceux-ci sont dorénavant également soumis à l'obligation de comptabiliser, dans le cadre de l'application des normes comptables (dites normes SEC, du Système Européen des Comptes), les investissements en une fois, dans l'année au cours de laquelle ils sont engagés. Dans ce système, les provisions ou les réserves sont également ignorées.

Si ces règles comptables uniformes permettent utilement de comparer les économies nationales au niveau européen, leur logique semble parfois déconnectée de la réalité économique.

La dernière étude Belfius sur les finances des pouvoirs locaux à Bruxelles relève à cet égard que « l'application des normes comptables SEC engendre surtout des répercussions défavorables sur la capacité d'investissement future des pouvoirs locaux. En effet, le mode de comptabilisation des investissements conjugué à leur poids relatif dans les dépenses totales des pouvoirs locaux conduit à détériorer fortement et structurellement les soldes exprimés selon les

1. Les orateurs conviés à ce colloque étaient les suivants : le Professeur F.Khrouz pour un exposé intitulé : « Investissements publics et évolution des comptabilités publiques » ; le commissaire européen aux affaires économiques et financières, Pierre Moscovici, pour un discours introductif et la participation au premier panel ; avec Bruno Colmant, Head of Macro Research, Banque Degroof Petercam, Henri Bogaert, Commissaire Honoraire au Plan, et Pierre-Emmanuel Noel, Senior Banker Representative of Operations in Belgium, EIB. Ce premier panel était consacré à la discipline budgétaire européenne et animé par Béatrice Delvaux, Editorialiste en chef du journal Le Soir ; Karl-Heinz Lambert, Premier vice-président du Comité des régions, Luca Ascoli, Head of Unit Eurostat D-1, « excessive deficit procedure and methodology », Philippe Laurent, Maire de Sceaux, vice-président du Conseil des communes et régions d'Europe, Marcia De Wachter, membre du Comité de direction de la Banque Nationale de Belgique, formaient le deuxième panel sur les normes comptables animé par Arnaud Dessoy, Senior Analyst Public Finance, Belfius Banque ; le Ministre des finances et du Budget, Guy Vanhengel. Le compte-rendu du colloque sera publié dans les meilleurs délais sur [www.parlbruparl.irisnet.be](http://www.parlbruparl.irisnet.be)

2. Conformément à la procédure fixée dans l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire M.B., 18 décembre 2013

3. Anne-Leen Erauw, Arnaud Dessoy et Geoffrey Filleul, « les finances des pouvoirs locaux à Bruxelles », Budgets 2016, Research Belfius Banque, p.39

4. Au sens strict, les investissements publics sont définis comme étant « la formation brute de capital fixe par les administrations publiques. Celle-ci correspond aux acquisitions moins les cessions d'actifs fixes, réalisées par le pouvoir fédéral, la sécurité sociale, les communautés et régions ou les pouvoirs locaux. Les actifs fixes peuvent être des bâtiments, ouvrages de génie civil, du matériel de transport, des infrastructures informatiques ou de télécommunication, des dispositifs d'armement, des dépenses de recherche et développement, etc. ». Voir à ce sujet W. Melyn R. Schoonackers P. Stinglhamer L. Van Meensel, « Faut-il stimuler les investissements publics ? » Article publié dans la revue économique de septembre 2016 de la Banque Nationale de Belgique, p.111.



> Charles Picqué et Pierre Moscovici.



> Le sujet a attiré de nombreux mandataires.

*normes SEC par rapport à ceux dégagés par la comptabilité traditionnelle des pouvoirs locaux.* »<sup>3</sup>

Depuis l'adoption du nouveau règlement n°549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne (« SEC 2010 »), en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2014, deux autres nouveautés méritent d'être soulignées.

D'une part, ce règlement introduit des modifications au critère des 50 % d'activités marchandes pour l'appréciation, au niveau comptable, de ce qui relève du périmètre de la dette publique. D'autre part, les règles en matière de partenariat public privé sont rendues plus strictes.

## 2. Importance de l'investissement public

Il convient d'abord de rappeler que les investissements des pouvoirs locaux (communes, CPAS et zones de police) représentent, selon la définition retenue, 40 % à 50 % de l'ensemble des investissements publics en Belgique, soit, en 2015, un montant de près de 3 milliards d'euros (0,7 % PIB).<sup>4</sup>

*« L'investissement public est nécessaire au maintien d'un bon niveau de croissance économique, au bien-être des individus et de leur cadre de vie. Avec un impact structurel sur l'économie et sur l'attractivité d'un territoire, l'investissement public suscite à son tour d'autres projets d'investissement public ou privé. Les investissements publics locaux, en particulier, ont un impact direct plus prononcé sur l'économie locale car ils sont par essence géographiquement dispersés sur le territoire et ont davantage recours à des entreprises et une main d'œuvre locale. »* C'est en ces termes que la dernière étude Belfius décrit l'enjeu de taille que représente l'investissement public pour les pouvoirs locaux.<sup>5</sup>

Force est néanmoins de constater que dans un contexte d'assainissement des finances publiques, ce sont souvent les investissements qui sont la variable d'ajustement et font l'objet des premiers des coupes budgétaires.<sup>6</sup> La baisse de l'investissement public a d'ailleurs été la plus marquée dans les pays où l'assainissement budgétaire a été le plus poussé.<sup>7</sup>

Ce constat s'explique car l'impact social de telles décisions est souvent moins sensible à court terme que des économies à réaliser dans les dépenses courantes. Cette situation n'en est pas moins problématique, vu qu'elle ne permet pas de rencontrer la demande croissante de services et d'équipements collectifs et qu'elle crée une forme de dette prévisible mais cachée pour l'avenir.

## COMMENT RELANCER L'INVESTISSEMENT PUBLIC ?

Comme souligné par Karl-Heinz Lambertz, Premier vice-président du Comité des régions, lors du colloque, le problème pour les collectivités réside actuellement dans la combinaison de deux corps de règles, à savoir les normes SEC d'une part et les critères de déficit et d'endettement du Pacte de Stabilité d'autre part.

La nécessité de relancer en Europe l'investissement privé et public, d'un point de vue économique pour soutenir la croissance et l'emploi, et d'un point de vue politique pour construire l'avenir, fait aujourd'hui consensus.

A cet égard, le Commissaire Moscovici soutient que les règles ne forment aujourd'hui plus un carcan aussi rigide, car le pacte de stabilité et de croissance a progressivement intégré les paramètres économiques qui permettent une adaptation au cycle économique, et visent à promouvoir l'investissement. **La communication du 13 janvier 2015 de la Commission** visant à

## Le CCRE parle flexibilité financière à la Commission :

Les villes et régions d'Europe ont besoin de plus de flexibilité pour les investissements.

Le Conseil des Communes Régions d'Europe a donc décidé d'en parler à la Commission européenne le 25 octobre avec les cabinets du Commissaire aux Affaires économiques et financières, fiscalité et douanes, Pierre Moscovici, et du vice-président de la Commission chargé de l'Euro et du Dialogue social et Commissaire à la Stabilité financière, aux services financiers et à l'union du marché des capitaux, Valdis Dombrovskis.

La Commission peut en effet créer une recommandation par pays pour maintenir un niveau minimum d'investissement public local. Si la Commission s'y engage, elle peut vraiment aider à stimuler les investissements partout en Europe.

La Commission a argumenté qu'il s'agirait d'une question qui relève des Etats, qui devrait être discutée et tranchée au niveau national. Le CCRE n'est pas d'accord. Le CCRE espère que la Commission a reconnu le caractère européen de ce problème. Les membres des cabinets que le CCRE a rencontrés ont dit qu'ils continueraient à chercher des solutions. Les gouvernements locaux et régionaux sont bloqués, et la Commission est en position de les aider.

5. Anne-Leen Erauw, Arnaud Dessoy et Geoffrey Filleul, « les finances des pouvoirs locaux à Bruxelles », Budgets 2016, Research Belfius Banque, p.38

6. op.cit, p.38

7. Perspectives Economiques de l'OCDE, 2015/1, stimuler l'investissement pour une croissance plus forte et durable, p.258

8. W. Melyn R. Schoonackers P. Stinglhamber L. Van Meensel, op.cit., p.121



## ET EN WALLONIE ?

Le Parlement wallon accueillait ce 9 décembre une réunion de la Grande Région (qui associe aux autorités belges la Sarre, la Rhénanie-Palatinat, la Lorraine et le Luxembourg) pour débattre de la problématique des normes comptables SEC 2010, dont a découlé une norme maximale d'investissement en Wallonie (les communes wallonnes ne peuvent plus investir que 180€ par habitant maximum). André Antoine, président du

Parlement wallon, a plaidé pour un assouplissement des règles d'amortissement du SEC 2010 et a ainsi dressé une liste des investissements qui pourraient être immunisés dans le calcul des déficits des Etats membres par la Commission européenne.

Le débats de cette réunion ne sont cependant pas publiés sur le site du Parlement wallon. Pour plus d'info, s'adresser à la Grande Région : [www.granderegion.net](http://www.granderegion.net)

« Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance » poursuit le même objectif. Cette volonté de l'actuelle Commission se traduit également par le nouveau Fonds européen pour les investissements stratégiques. Un indicateur global de dépenses, qui permettra d'évaluer la quantité mais aussi la qualité de la dépense sera également proposé.

Pour certains, malgré cette flexibilité, les conditions posées par la communication précitée sont à ce stade encore trop strictes pour véritablement relancer l'investissement public. Preuve en est qu'en 2016, seule la Finlande satisfait à ces exigences.<sup>8</sup> Par ailleurs, Bruno Colmant, Head of Macro Research, Banque Degroof Petercam, a regretté que la logique du Plan Juncker consiste à se baser essentiellement sur un multiplicateur de financement privé, plutôt qu'à soutenir directement de grands investissements publics.

Même s'il y a aujourd'hui une disponibilité à envisager certaines réformes du pacte, la révision en tant que telle des traités européens n'est pas à l'ordre du jour. Bien que certains souhaiteraient aller plus loin, le cadre européen actuel offre déjà des marges de flexibilité et d'interprétation, mais celles-ci sont encore insuffisamment exploitées aujourd'hui, pour que certaines dépenses d'investissement puissent avoir un statut particulier dans le cadre du volet préventif et coercitif du pacte. La Banque nationale de Belgique par exemple propose que dans les périodes de ralentissements économiques, on considère que la différence entre investissements et amortissements puisse – si elle est positive – être assimilée à un « one off » (opération ponctuelle) à neutraliser dans le cadre de l'évaluation du respect des normes budgétaires. Il s'agit ici de profiter du fait que, dans les traités actuels, la définition de telles opérations est relativement large et peut donc servir de porte d'entrée pour changer l'optique dans l'amélioration de la prise en compte des investissements.

Le Commissaire Honoraire au Plan, Henri Bogaert, propose de son côté de neutraliser les investissements publics dans le calcul du solde utilisé pour l'application des règles budgétaires.

Pour le Ministre des Finances et du Budget, Guy Vanhengel, seuls les investissements « productifs » doivent être maintenus en-dehors de l'objectif budgétaire. Et de citer comme critères: la contribution à la qualité de vie des citoyens, aux objectifs environnementaux imposés, et à la croissance économique.

Bien sûr, d'autres dépenses publiques que les investissements physiques sont cruciales pour une croissance durable, au premier rang desquelles l'éducation. Il faut donc trouver le bon équilibre pour que celles-ci puissent également être préservées.

Au niveau des normes comptables, il apparaît que le choix réalisé à l'époque de retenir la formation brute de capital fixe plutôt que les amortissements pour le calcul du solde budgétaire est assez arbitraire. Or, aujourd'hui, l'impossibilité qui en découle de lisser le financement d'un investissement sur l'ensemble de la durée économique pose des problèmes, surtout aux petites entités du pays, qui au fil des réformes de l'Etat, ont reçu des compétences de plus en plus importantes, impliquant des investissements d'envergure.

A cela s'ajoutent les difficultés découlant des positionnements d'Eurostat ou de l'Institut



9. Le règlement n°549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne (« SEC 2010 ») a été publié dans le Journal Officiel de l'UE et est en vigueur depuis le 1er septembre 2014. Ce règlement ne contient que huit articles, mais il est suivi de 700 pages d'annexes. Il a été adopté par le Parlement Européen à une très large majorité qui n'a toutefois débattu du dispositif. L'interprétation des règles SEC fait, quant à elle, l'objet d'un « manuel sur le déficit et la dette du gouvernement », rédigé par Eurostat, et concerté avec des experts européens et nationaux, sans débat démocratique. A cet égard, dans un arrêt n° 232.249 du 17 septembre 2015, le Conseil d'Etat considère que la régularité d'une décision de l'ICN « doit être appréciée par rapport au règlement « SEC 2010 » et non par référence au « Manual on Government Deficit and Debt (MGDD) qui n'émane pas d'une autorité dotée de pouvoir réglementaire et qui n'a, en outre, été publié qu'en langue anglaise ». Au niveau du contrôle juridictionnel, l'arrêt précité ainsi que d'autres du Conseil d'Etat reconnaissent aux décisions de l'Institut des Comptes nationaux – qui est une autorité administrative – le caractère d'acte attaquant en raison de leurs conséquences juridiques. Une entité dont les comptes ont été consolidés dans le périmètre de la dette publique a par ailleurs un intérêt au recours. A l'inverse, dans les trois affaires dont elles ont été saisies jusqu'à présent, les juridictions européennes ont rejeté les recours dirigés contre les actes d'Eurostat déniaient à ceux-ci un caractère décisionnel. Voir à ce sujet C. Dubois, J. Duval, et E. Gillet, *Le régime SEC 2010 : pression européenne sur les finances locales*, Editions Vanden Broele, 2016, p.91 et s.; ainsi que D. Yernault, *l'Etat et la Propriété*, Bruxelles, Bruylant, 2013, P. 1093 et s.

10. Voir à ce sujet l'avis rendu le 9 juillet 2015 par le Comité des Régions « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du Pacte de stabilité et de croissance », CDR 1185/2015

des Comptes nationaux classant des organismes, des secteurs ou des projets de partenariat public-privé dans le périmètre de la dette publique. Ces actes, quelle que soit leur forme, s'imposent dans les faits aux autorités publiques, hypothéquant parfois des projets d'investissement entamés.

La définition du secteur public s'est en effet encore élargie depuis le dernier règlement SEC, avec cette conséquence que les hôpitaux par exemple sont classés par Eurostat dans cette catégorie, ce qui est contestable, estime Marcia De Wachter, membre du Comité de direction de la Banque Nationale de Belgique, vu le degré d'autonomie et de concurrence qui existe dans ce secteur.

Plusieurs pistes existent donc pour répondre aux préoccupations des collectivités. D'abord, il faudrait pouvoir amortir les investissements dits productifs sur plusieurs exercices. Par ailleurs, une sécurité juridique devrait être offerte au niveau de la prise de décision sur un projet d'investissement spécifique, comme proposé, pour les projets rentrant dans le cadre du

Plan Juncker, par Pierre-Emmanuel Noel, Senior Banker Representative of Operations in Belgium à la Banque Européenne d'Investissement. Enfin, le débat démocratique autour des règles comptables et leur interprétation devrait être renforcé, de même que le contrôle juridictionnel sur les décisions des autorités statistiques.<sup>9</sup>

## CONCLUSION

Malgré sa technicité, la question des investissements mobilise largement les acteurs des finances publiques en Belgique, comme en témoigne le succès du colloque organisé par le Parlement le 13 octobre dernier. Il a d'ailleurs été souligné à cette occasion que c'est surtout en Belgique que ce débat est mené.

C'est une opportunité à saisir. Le Parlement bruxellois va donc poursuivre le travail parlementaire sur cette problématique (voir encadré), et relayer les préoccupations des responsables locaux et régionaux auprès des autorités compétentes, tant sur le volet budgétaire que comptable, en collaboration avec le Comité des régions

qui s'est également positionné dans un sens favorable sur cette question.<sup>10</sup>

Pour faire face aux difficultés découlant des règles actuelles, le Gouvernement bruxellois a décidé d'exclure de sa trajectoire budgétaire pour 2016 et 2017 certaines dépenses stratégiques (investissements dans la rénovation du tunnel Léopold II, prolongation du réseau de métro vers le Nord, dépenses de sécurité,...). Cette décision doit à présent être suivie au niveau européen, ce qui ne nécessite pas de révision des traités européens.

L'importance de relancer l'investissement public en Europe, et au niveau de la Région bruxelloise et des pouvoirs locaux en particulier, ne doit plus être démontrée. Il faut créer un cercle vertueux, au bénéfice de l'économie, de l'emploi, et de services et équipements collectifs qui permettent de rencontrer les besoins croissants de la population bruxelloise.

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION VISANT À ADAPTER LES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES EUROPÉENNES POUR STIMULER LES INVESTISSEMENTS PUBLICS

Ce jeudi 22 décembre 2016 a été prise en considération une proposition de résolution visant à adapter les contraintes budgétaires et comptables européennes pour stimuler les investissements publics<sup>1</sup>.

Ce texte, qui s'inscrit dans le prolongement du colloque du 13 octobre dernier, est signé par le Président du Parlement, Charles Picqué, et soutenu par huit co-déposants, dont sept de groupes politiques différents<sup>2</sup>.

Un large consensus existe donc au niveau bruxellois pour revoir des contraintes budgétaires et comptables jugées trop sévères pour relancer les investissements publics. Il s'agit pourtant d'un impératif pour la Région et les pouvoirs locaux, vu la croissance démographique, ainsi que les défis économiques, sociaux et environnementaux auxquels ces pouvoirs publics sont confrontés.

Il y a plusieurs portes d'entrées pour alléger le cadre budgétaire et comptable qui s'impose aux pouvoirs publics investisseurs. Cette résolution formule des revendications aux différents niveaux, en prenant notamment appui sur des positionnements du Comité des Régions et du Conseil des communes et régions d'Europe.

Le Parlement bruxellois souhaite en effet agir sur ces questions dans le dialogue avec les instances européennes qui représentent les collectivités locales et régionales, afin de mobiliser les élus au-delà de nos frontières.

Sur le plan comptable, la proposition de résolution revendique la révision du système européen des comptes afin de pouvoir amortir sur plusieurs exercices les dépenses d'investissement, et à titre provisoire, la prise en compte du solde budgétaire en appliquant cette règle.

Le renforcement de la sécurité juridique et de la transparence des décisions des autorités statistiques sont un autre point d'attention, car ces éléments permettent aux pouvoirs publics investisseurs d'anticiper les conséquences budgétaires de leurs projets. Dans ce cadre, les auteurs de la résolution plaident notamment pour un mécanisme de ruling ex ante relatif aux investissements stratégiques et aux projets de PPP.

Enfin, la résolution revendique une exploitation maximale des marges de flexibilité prévues par le Pacte de stabilité, ce qui implique une nouvelle clause d'investissement, plus souple, qui tienne compte des intérêts économiques et stratégiques de long terme de certains investissements.

La proposition de résolution sera débattue au sein de la Commission chargée des questions européennes au tout début de l'année 2017.

1. A-443/1 – 2016/2017

2. Les autres signataires du texte sont : Stefan Cornelis (VLD), Isabelle Durant (Ecolo), Fabian Maingain (Defi), Benoît Cerexhe (CDH), Jef Van Damme (SPA), Philippe Close (PS), Paul Delva (CD&V) et Bruno De Lille (Groen)