



# Les pouvoirs locaux dans le cadre du pacte de stabilité budgétaire et des normes SEC

Analyse thématique Finances locales

Belfius Research  
Mai 2015



## Introduction

*La crise de la dette publique dans la zone euro en 2010 a mis en exergue les déficiences des mécanismes de contrôle et de coordination des finances publiques en Europe. Elle a engendré, dans la foulée, une refonte complète des règles de gouvernance économique et budgétaire dans l'ensemble des États membres.*

*Le nouveau pacte de stabilité de la Belgique couvrant la période 2015-2018 - dont la négociation vient de s'achever - a été communiqué aux instances européennes ce 30 avril 2015. Pour la première fois, ce pacte interne à l'ensemble des niveaux de pouvoirs publics intègre les pouvoirs locaux de manière formelle et contraignante conformément aux mécanismes de coordination instaurés par l'accord de coopération du 13 décembre 2013.*

*En corollaire au pacte de stabilité, les pouvoirs locaux sont confrontés à l'impact des normes dites " SEC 2010 " qui constituent le cadre de référence européen des finances publiques.*

*L'ensemble de ces nouvelles dispositions réglementaires se traduit, pour les pouvoirs locaux, par des implications de gestion très concrètes non seulement en termes de nouvelles contraintes financières (resserrement des contraintes d'équilibre, limitation des investissements...), mais également au niveau des pratiques budgétaires (calendrier d'adoption des budgets et des comptes, reporting financier trimestriel, programmation pluriannuelle, approche consolidée des organismes paraloaux...).*

*Une des conséquences macroéconomiques déjà perceptibles consiste en une réduction des investissements publics locaux qui constituent traditionnellement une part importante de l'ensemble des investissements publics du pays (et dont le niveau s'avère inférieur à la moyenne européenne).*

*En guise de conclusion, cette note thématique formule quelques pistes de réflexion afin de pouvoir concilier les objectifs d'équilibre budgétaire à la préservation d'une capacité d'investissement des pouvoirs locaux.*

## Renforcement de la gouvernance économique et de l'intégration budgétaire européenne

Le processus de coordination budgétaire en Europe est étroitement associé à la création de l'union monétaire européenne. En effet, la création de l'euro en 1995, mais surtout la crise de la dette dans la zone euro en 2010 constituent deux événements majeurs à la base des dispositifs réglementaires instaurant une plus grande intégration budgétaire des États membres.

### L'euro : instauration du Pacte de stabilité et de croissance

Le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) a été instauré en 1997 dans le cadre de la mise en place de l'Union économique et monétaire (UEM). Il entend assurer le respect " des critères de Maastricht ", au-delà de la phase de convergence initialement prévue.

Concrètement, le Pacte de stabilité et de croissance prévoit un suivi régulier des finances publiques des États membres de la zone euro avec une attention particulière aux deux critères de convergence suivants (graphique 1) :

- **Le besoin de financement** (c'est-à-dire le déficit) doit se situer sous la barre des 3 % du PIB ;
- **La dette publique**<sup>1</sup> dont l'encours doit être inférieur à 60 % du PIB ou, s'il est supérieur, doit se réduire à un rythme satisfaisant (cas de la Belgique).

Si un État membre dépasse la limite fixée, la **procédure de déficit excessif** (PDE) est déclenchée au niveau de l'Union européenne. Cette procédure comporte plusieurs étapes visant à encourager l'État membre concerné à prendre des mesures pour rectifier la situation.

Sur le plan pratique, divers règlements ainsi que le **manuel SEC pour le déficit** et la dette publique ont défini et précisé les modes de calcul et les informations à fournir annuellement, et ensuite trimestriellement, à Eurostat dans le cadre de la procédure de déficit excessif (PDE).

Début des années 2000, le Pacte de stabilité a fait l'objet d'assouplissements progressifs, en particulier à l'initiative de pays tels que l'Allemagne et la France qui estimaient ce cadre budgétaire trop contraignant pour la relance de leur économie.

### La crise financière : réforme en profondeur de la gouvernance économique européenne

La crise économique et financière a révélé les faiblesses du cadre européen de gouvernance économique. Afin de rétablir la confiance et de prévenir de nouvelles crises dans la zone euro et l'UE, le Parlement européen et le Conseil ont adopté entre 2011 et 2013 un important nouvel arsenal législatif<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Il s'agit plus précisément de la dette publique brute consolidée, c'est-à-dire la dette de l'ensemble du secteur des administrations publiques, ne tenant pas compte des actifs financiers (d'où le terme brute) et faisant abstraction des dettes entre entités publiques (d'où le terme consolidée).

<sup>2</sup> Nommé dans le jargon européen " six-pack " (composé de 5 règlements et d'une directive) et " two-pack " (2 nouveaux règlements supplémentaires).

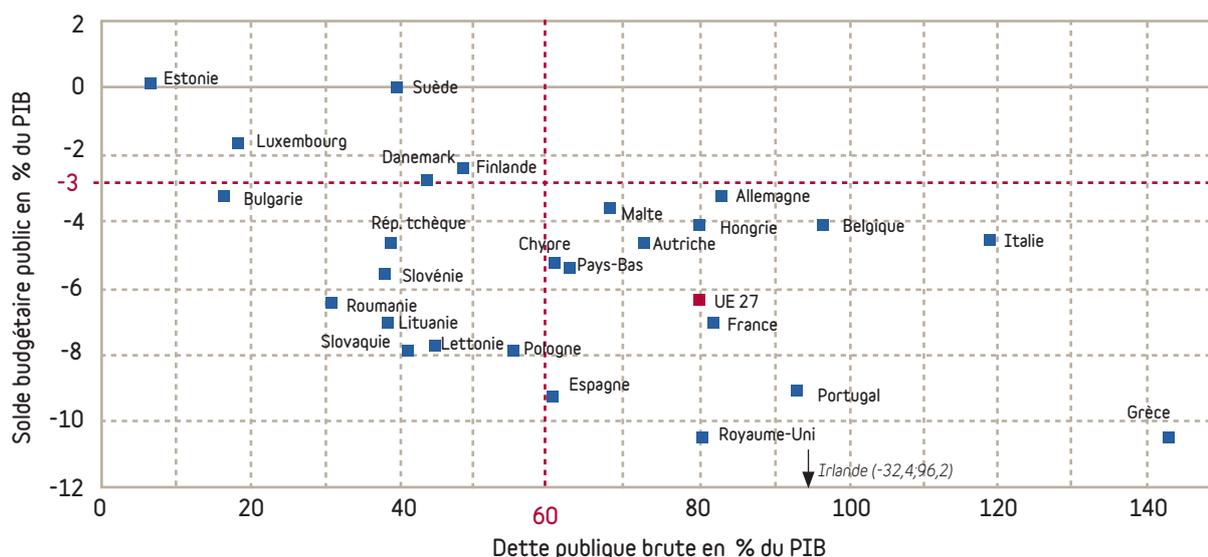
Ce nouveau dispositif vise à renforcer la surveillance macro-économique et la discipline budgétaire de l'ensemble des États membres. Il comporte notamment un dispositif de sanctions automatiques, une nouvelle règle pour atteindre le critère de la dette, un volet préventif du pacte de stabilité (tableaux de bord d'indicateurs de "déséquilibres" macroéconomiques), ainsi que l'instauration d'un calendrier budgétaire commun.

On mentionnera en particulier la directive du 8 novembre 2011<sup>3</sup> sur **les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres** qui montrent des implications de gestion très concrètes pour les pouvoirs locaux (cf. point 4). La transposition en droit belge s'est opérée pour l'État fédéral et les entités fédérées en mars 2014, soit légèrement au-delà du délai imposé par la directive (fixé initialement au 31 décembre 2013 au plus tard).

Enfin, pour chapeauter le tout, le Conseil européen a formellement adopté, le 2 mars 2012, un nouveau " **Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire** " (TSCG). Ce dernier prévoit l'engagement des divers États membres (au minimum ceux de la zone euro) de présenter un déficit structurel annuel<sup>4</sup> qui n'excède pas 0,5 % du PIB nominal (soit un seuil nettement plus contraignant que celui établi par le critère de Maastricht).

Cette " **Règle d'or** " a dû être transposée dans le droit national au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence au niveau constitutionnel ou équivalent. Pour la Belgique, la procédure de ratification par l'ensemble des assemblées parlementaires tant fédérales que régionales et communautaires s'est déroulée de décembre 2012 à décembre 2013. Le 1<sup>er</sup> avril 2014, ce Traité est devenu effectif dans les 25 pays signataires originels.

Graphique 1 : Déficit et dette des administrations publiques dans les pays de l'UE en 2010



<sup>3</sup> Directive 2011/85/UE du Conseil de l'Union européenne

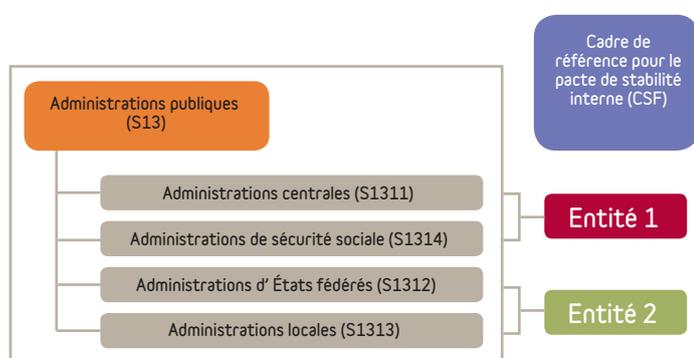
<sup>4</sup> L'objectif à moyen terme (OMT) est un solde structurel, c.-à-d. hors composante cyclique de l'économie et hors opérations non récurrentes (one-shot)

## Les mécanismes de coordination des finances publiques dans le cadre institutionnel belge

### Les acteurs de la concertation budgétaire

Rappelons que les normes budgétaires s'appliquent à l'ensemble des administrations publiques (S13)<sup>5</sup>, c'est-à-dire l'administration centrale (S1311), les administrations de sécurité sociale (S1314), les administrations d'états fédérés (S1312) et les administrations locales (S1313).

Graphique 2 : Le secteur des administrations publiques (S13)



En ce qui concerne plus particulièrement les administrations locales, le sous-secteur (S1313) comprend :

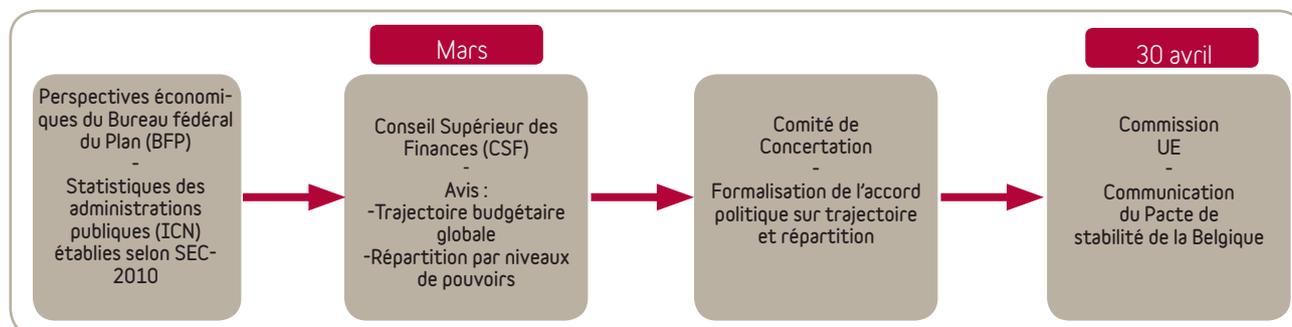
- les communes ;
- les provinces ;
- les CPAS ;
- les zones de police et les zones de secours ;
- les organismes paraloaux du secteur non marchand (soit de nombreuses régies et intercommunales).

Les autorités européennes ne s'intéressent qu'aux résultats consolidés des finances publiques. Il appartient aux États membres, en vertu du principe de subsidiarité, de procéder eux-mêmes à la répartition des efforts budgétaires à réaliser entre les diverses composantes du secteur public, dans le cadre de **pactes de stabilité internes**<sup>6</sup>.

La coordination entre les sous-secteurs des administrations publiques est concrètement organisée en droit belge par **l'accord de coopération** du 13 décembre 2013<sup>7</sup>. Deux instances jouent un rôle majeur dans le processus d'adoption et de répartition de la trajectoire budgétaire, à savoir le CSF et le Comité de concertation (graphique 3).

Sur le plan technique, le **Conseil supérieur des Finances (CSF)** constitue la cheville ouvrière du processus de programmation budgétaire. Le CSF, constitué à l'origine sur la base de la loi spéciale de financement des Communautés et des Régions, voit ses missions fortement élargies dans le contexte de la mise à jour du Programme de stabilité.

Graphique 3 : Principaux acteurs de la concertation budgétaire



<sup>5</sup> Classification des différents secteurs de l'économie établie sur la base du système SEC (cf infra).

<sup>6</sup> L'article 13 de la directive européenne relative aux cadres budgétaires des États membres (2011/85/UE) prévoit l'instauration : " des mécanismes appropriés de coordination entre les sous-secteurs des administrations publiques afin d'assurer l'intégration complète et cohérente de tous ces secteurs des administrations publiques dans la programmation budgétaire, dans l'élaboration des règles budgétaires chiffrées spécifiques du pays, ainsi que dans l'établissement des prévisions budgétaires ".

<sup>7</sup> Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1er, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

Le CSF transmet annuellement deux Avis au gouvernement :

- D'une part, un Avis est rendu fin mars en vue de la préparation du Programme de stabilité que le gouvernement belge doit soumettre à la Commission européenne au plus tard pour la fin avril de chaque année. Dans cet Avis de nature normative, le CSF émet des recommandations concernant la trajectoire budgétaire à moyen terme, de façon à assurer la soutenabilité des finances publiques belges à moyen et long terme. Des objectifs budgétaires sont déterminés pour l'ensemble des pouvoirs publics belges. Ces objectifs sont également répartis entre l'Entité I (Pouvoir fédéral et Sécurité sociale) et l'Entité II (Régions et Communautés et Pouvoirs locaux). Le gouvernement belge s'est traditionnellement fondé sur ces recommandations pour établir le Programme de stabilité.
- D'autre part, le CSF rend un Avis à l'automne, de nature rétrospective, dans lequel il évalue la mise en œuvre du Programme de stabilité. Les réalisations budgétaires de l'année précédente sont comparées aux objectifs de ce Programme et les raisons d'un éventuel écart sont analysées. L'analyse est menée pour l'ensemble des pouvoirs publics, de même que pour chaque niveau de pouvoir considéré individuellement.

Sur le plan politique, **le Comité de Concertation** assure le rôle décisionnel et la formalisation de la répartition des efforts budgétaires.

L'objectif budgétaire global de l'ensemble des pouvoirs publics doit au préalable faire l'objet d'une négociation au sein du Comité de Concertation. Ce

Comité réunit le Premier ministre du gouvernement fédéral, les Ministres Présidents des Communautés et Régions, ainsi que les ministres des Finances et du Budget de toutes ces entités. La répartition des objectifs entre les niveaux de pouvoir doit en outre être approuvée par une décision de ce Comité. L'accord de coopération systématise par conséquent les rapports entre le CSF et le Comité de Concertation.

À noter que les pouvoirs locaux ne sont pas représentés au sein de cette instance décisionnelle. Ils ne sont dès lors pas directement parties prenantes à la négociation sur les objectifs budgétaires annuels.

### **Intégration croissante des pouvoirs locaux dans le Pacte**

C'est assez récemment, et sous l'impulsion des autorités européennes, que les pouvoirs locaux belges ont été intégrés formellement dans la stratégie d'assainissement des finances publiques.

Jusqu'à la crise de l'euro, les pouvoirs locaux n'étaient pas soumis au respect d'objectifs budgétaires explicites. En effet, compte tenu des enjeux budgétaires concernés, une approche pragmatique avait jusqu'alors prévalu. Le solde budgétaire dégagé par les pouvoirs locaux était traité comme une variable d'ajustement parmi les résultats enregistrés par l'ensemble des pouvoirs publics du pays<sup>8</sup>.

L'accord de coopération du 13 décembre 2013 a toutefois intégré formellement les pouvoirs locaux dans le processus de coordination et de programmation budgétaire. La mise en œuvre de cet accord tient cependant compte de différentes **spécificités des pouvoirs locaux** :

<sup>8</sup> Husson JF, " Le modèle belge de concertation budgétaire et les pouvoirs locaux ", Reflets et perspectives de la vie économique, 2008, N°4, pp.33-48

- **Formulation d'un objectif macrobudgétaire pour l'ensemble des pouvoirs locaux**

À la différence des autres niveaux de pouvoir où chaque entité se voit attribuer une trajectoire budgétaire individuelle (établies selon les normes SEC), les pouvoirs locaux, constitués de plus de 1.500 entités<sup>9</sup>, sont tenus de respecter globalement un objectif budgétaire annuel établi, lui aussi, selon les normes SEC. Individuellement, chaque entité locale reste soumise aux prescrits budgétaires prévus par leurs autorités de tutelle respectives (et définis dans le cadre comptable traditionnel des pouvoirs locaux).

En réalité, ce sont les Régions qui sont responsabilisées par rapport au respect de l'objectif budgétaire des pouvoirs locaux de leur ressort. L'accord de coopération prévoit en effet que *" Chaque partie contractante s'engage à prendre, dans l'exercice de ses compétences et/ou de sa tutelle à leur égard, toutes les mesures nécessaires pour que les pouvoirs locaux respectent les objectifs budgétaires "*.

Pratiquement, cela revient à régionaliser l'objectif budgétaire assigné aux pouvoirs locaux, même si ce dernier reste formulé globalement dans le pacte de stabilité.

On relèvera également le cas particulier des zones de police et des zones de secours dont la tutelle relève principalement du niveau fédéral.

- **L'évolution cyclique des investissements locaux**

La caractéristique des pouvoirs locaux, en Belgique et dans l'ensemble des pays de l'UE, est de porter structurellement une part prépondérante

des investissements publics, mais également de comporter une forte composante cyclique (en fonction des élections locales notamment). Or le mode de comptabilisation des investissements publics selon les normes SEC exerce une influence déterminante sur la trajectoire budgétaire (cf infra).

C'est la raison pour laquelle il a été explicitement demandé au CSF (art 2 § 4 de l'accord de coopération) de tenir compte de la volatilité des investissements locaux lors de la fixation des objectifs budgétaires (ex ante).

- **Problématique des transferts de charges**

La situation financière des pouvoirs locaux est régulièrement influencée (tant en recettes qu'en dépenses) par des décisions prises par d'autres niveaux de pouvoirs.

Le dispositif de coordination budgétaire prévoit une responsabilisation des Régions à l'égard des objectifs budgétaires des pouvoirs locaux. Il s'avère dès lors assez logique de distinguer les transferts de charges qui émaneraient des Régions (par ex. une réduction des subsides) de celles du Fédéral (par ex. accroissement de l'aide sociale accordée par les CPAS suite à la limitation dans le temps des allocations de chômage).

Lors du processus d'évaluation des objectifs budgétaires (ex post), l'accord prévoit la disposition suivante : *" en cas d'écart constaté dans le résultat des pouvoirs locaux, le CSF identifie la part de cet écart découlant de l'impact nouveau des mesures prises par l'État fédéral et dont la responsabilité n'incombe dès lors pas aux Régions et Communautés "*.

<sup>9</sup> 589 communes et autant de CPAS, 10 provinces, 195 zones de police, 34 zones de secours et plusieurs dizaines de régions et intercommunales du secteur non marchand.

## Le projet de nouvelle trajectoire budgétaire (2015-2018)

Conformément à la procédure décrite ci-dessus, le CSF a communiqué, à la fin du mois de mars dernier, un avis formulant des recommandations dans le cadre de la préparation du Programme de stabilité 2015-2018, ce dernier ayant été transmis à la Commission européenne en avril 2015.

### Trajectoire globale recommandée

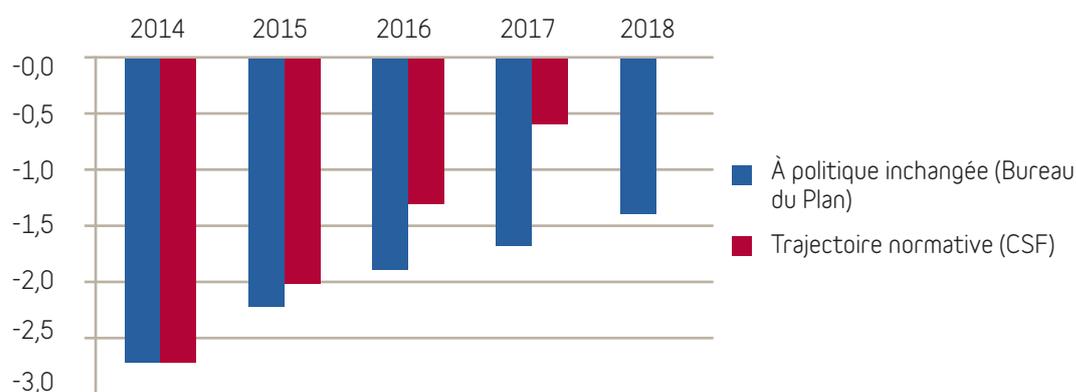
Le point de départ de la trajectoire se situe au niveau du déficit de l'ensemble des administrations publiques relatif à l'exercice 2014 qui s'établit à -3,2 % du PIB sur base des estimations les plus récentes. Bien que supérieur au seuil de 3 % du PIB, la Commission Européenne a finalement conclu à une conformité du critère du déficit. En termes **structurels**, ce dernier est en effet estimé à -2,7 % du PIB. La Belgique a ainsi évité une nouvelle procédure de déficit excessif.

Dans le projet de plan budgétaire transmis à la Commission en octobre dernier, la Belgique s'est toutefois engagée à retrouver l'équilibre budgétaire structurel à l'horizon 2018.

Compte tenu des hypothèses macroéconomiques estimées par le Bureau fédéral du Plan et à politique constante, le déficit se réduirait sensiblement pour atteindre -1,6 % du PIB en 2018 (principalement sous l'effet favorable de la réduction des charges d'intérêts).

Pour retrouver l'équilibre au terme de la période de la trajectoire, le CSF propose de réaliser une amélioration du **solde structurel** de 0,7 % du PIB par an sur la période 2015 à 2017 et une amélioration de 0,6 % du PIB en 2018. Selon ce scénario, il subsisterait un léger déficit de -0,1 % du PIB qui tiendrait compte du cycle d'investissement des pouvoirs locaux.

Graphique 4 : Trajectoire budgétaire globale 2015-2018 (déficit structurel en % PIB)



Source : avis du CSF - mars 2015

La répartition de la trajectoire budgétaire s'opère en deux temps.

## Répartition de l'effort entre les entités 1 et 2

Un premier partage de l'effort budgétaire a lieu entre l'entité 1 (État fédéral et sécurité sociale) et l'entité 2 (entités fédérées et pouvoirs locaux).

Pour opérer celui-ci, le CSF a tenu compte de la 6<sup>e</sup> réforme de l'État, et en particulier des modalités de transferts des nouvelles compétences prévues par la loi spéciale de financement.

Concrètement, l'entité 2 contribue à l'assainissement budgétaire en ne recevant pas la totalité des moyens financiers correspondant aux nouvelles compétences transférées. Ceci explique pourquoi l'ensemble de l'effort budgétaire semble principalement assumé par l'entité 1.

Sur la base de l'avis du CSF, le programme de stabilité communiqué par le gouvernement belge ce 30 avril à la Commission européenne comprend la trajectoire reprise au tableau 1. Il s'agit d'une trajectoire normée en terme nominal (c.-à-d. en intégrant la composante cyclique de l'économie).

## Répartition de l'effort au sein de l'entité 2

Le CSF procède ensuite à une répartition des efforts budgétaires au sein de l'entité 2 entre les entités fédérées et les pouvoirs locaux. À l'horizon 2018, le CSF préconise un retour à l'équilibre pour chaque niveau de pouvoir, en ce compris chaque Région et Communauté prise individuellement.

Concernant les **pouvoirs locaux**, l'objectif reste toutefois macrobudgétaire pour l'ensemble du secteur. Concrètement, le CSF préconise une amélioration **structurelle** du solde des pouvoirs locaux de 0,05 % du PIB (soit 200 millions EUR) en 2015 et en 2016 et de 0,04 % pour 2017 et 2018.

Compte tenu des règles d'arrondis, le programme de stabilité mentionne toutefois un objectif budgétaire stable de -0,1 % du PIB pour l'ensemble de la période (tableau 1).

Le CSF prévoit toutefois de permettre un léger déficit de -0,1 % du PIB pour tenir compte du cycle d'investissement des pouvoirs locaux conformément à la disposition prévue dans l'accord de coopération.

**Tableau 1 : Trajectoire budgétaire par entité telle que proposée par le pacte de stabilité 2015-2018 (déficit nominal en % PIB)**

En % du PB	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Total administrations publiques (S13)</b>	<b>-3,2 %</b>	<b>-2,5 %</b>	<b>-2,0 %</b>	<b>-1,0 %</b>	<b>-0,2 %</b>
Entité 1	-2,6 %	-2,0 %	-1,5 %	-0,6 %	0,1 %
Entité 2	-0,6 %	-0,6 %	-0,5 %	-0,4 %	-0,1 %
Communautés et Régions	-0,3 %	-0,4 %	-0,4 %	-0,3 %	0,0 %
Pouvoirs locaux	-0,3 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %

Source : Programme de stabilité de la Belgique (2015-2018) - avril 2015

## SEC 2010 : le cadre de référence européen des finances publiques

Au-delà de la problématique de la fixation des objectifs budgétaires, la transposition des données comptables des pouvoirs locaux sur la base des normes SEC constitue un second élément très contraignant pour les administrations locales.

### La réforme des normes comptables européennes (SEC 2010)

Le système européen des comptes nationaux, appelé plus communément " SEC ", constitue le cadre de référence pour l'établissement des statistiques des finances publiques sollicitées dans le cadre du monitoring budgétaire européen. Ces normes comptables, dont la vocation initiale se révèle bien plus large que l'évaluation des comptes publics, ont récemment été revues dans le cadre d'un nouveau Règlement européen<sup>10</sup> dit " SEC 2010 ". Ce dernier ne constitue pas une révolution, mais une évolution. Il intègre notamment toute la jurisprudence développée par Eurostat depuis 1995 dans ses divers avis portant sur la qualification des opérations au regard du Règlement SEC (critères de classement des unités appartenant au secteur public, traitement des ventes d'actifs et des PPP... ).

Pour les pouvoirs locaux et les entités fédérées (c'est-à-dire l'entité 2), l'adoption du SEC 2010 a eu pour principale conséquence d'élargir considérablement le périmètre de consolidation. L'application de critères plus stricts concernant en particulier le " market test " (appartenance au secteur marchand ou non marchand) a en effet entraîné, en septembre dernier, la requalification d'un grand nombre d'entités publiques (entités de financement alternatif, PPP et sociétés de financement du logement social au niveau régional, intercommunales et régies communales au niveau local). Ces requalifications massives (plus de 700 unités) ont entraîné à leur tour une détérioration tant du solde de financement que de la dette publique (tableau 2).

À noter que la nouvelle méthodologie du SEC 2010 entraîne également une légère révision à la hausse du PIB de sorte que l'effet " dénominateur " amortit quelque peu la détérioration des ratios de convergence.

Tableau 2 : Impact du passage au SEC 2010 sur le solde de financement et la dette publique (2013)

	Solde de financement		Dette publique	
	en millions EUR	en %	en millions EUR	en %
Entités fédérées (S1312)	- 640,5	0,16 %	+18.030	4,6 %
Pouvoirs locaux (S1313)	-92,4	0,02 %	+2.804	0,7 %

Source : avis du CSF (novembre 2014)

<sup>10</sup> Règlement UE N° 549/2013 du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne.

## L'impact de la comptabilisation des investissements selon les normes SEC

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 (plus de 10 % en moyenne contre moins de 1 % pour l'État fédéral) conduit à détériorer fortement et structurellement les soldes exprimés selon les normes SEC par rapport à ceux dégagés par la comptabilité traditionnelle des pouvoirs locaux.

Sans entrer dans des considérations trop techniques, les principales causes sont les suivantes<sup>11</sup> :

- Le solde du compte des administrations publiques établi selon les normes SEC exprime un besoin (ou une capacité) de financement sans **aucune distinction sur l'origine de ce déséquilibre** (ou du surplus) qu'il soit lié au cycle d'exploitation ou lié aux investissements (formation brute de capital fixe en comptabilité SEC 2010). Or, il s'avère que le besoin de financement des pouvoirs locaux en termes SEC s'explique majoritairement, voire totalement, par la réalisation d'investissements, c'est-à-dire des dépenses présentant des actifs en contrepartie.
- Une source de complication supplémentaire réside dans **l'approche strictement annuelle** retenue dans la méthodologie européenne. Les dépenses d'investissement sont imputées en une seule fois au cours de l'exercice de réalisa-

tion et grèvent donc intégralement le solde final de l'exercice, et ce indépendamment de leur durée de vie économique. Il en est de même au niveau de l'autofinancement. Seul le surplus d'exploitation généré au cours de l'exercice considéré peut être pris en considération pour assurer l'autofinancement sans pouvoir faire appel aux réserves qui auraient été constituées de manière préventive.

- L'approche comptable retenue **néglige toute vision patrimoniale**. Les dépenses d'investissement grèvent les comptes des administrations publiques, mais les actifs constitués ne sont absolument pas pris en considération. Or, il est indéniable qu'un sous-investissement structurel crée une **dette cachée** qui nécessitera des efforts de rattrapage.

<sup>11</sup>Voir également " Le black-out des investissements publics locaux est-il inéluctable ? ", opinion parue dans l'Echo et le Tijd du 19 décembre 2014

## Évolution des performances budgétaires des pouvoirs locaux sur la base des normes SEC

L'Institut des Comptes nationaux (ICN) publie depuis longtemps des statistiques concernant les finances des pouvoirs locaux (S1313). Celles-ci reposaient néanmoins sur des estimations réalisées à partir de sources tierces (ONSSAPL, SPF Finances...) et dont la fiabilité était jugée insuffisante par Eurostat. Depuis mars 2012, cet institut publie les résultats des comptes des pouvoirs locaux sur la base des normes SEC en se basant directement sur les états comptables des pouvoirs locaux transmis par les Régions.

L'analyse des comptes des pouvoirs locaux établis selon les normes SEC<sup>12</sup> fait apparaître les tendances suivantes :

- Entre 1995 et 2013, le **solde de financement** varie entre +0,2 % et -0,5 % du PIB tandis que le solde moyen dégagé sur la période s'établit à -0,1 % du PIB. Au sein des pouvoirs locaux, les communes constituent la base de la majorité des besoins de financement.
- La dette des pouvoirs locaux représente une proportion minoritaire (+/-5 %) et stable de la **dette publique** totale. Elle est contractée à

plus de 90 % pour financer des investissements et présente majoritairement des actifs immobilisés en contrepartie.

- Depuis 1995, les pouvoirs locaux initient +/- 40 % de l'ensemble des **investissements publics**. Ces derniers présentent une évolution cyclique bien connue qui oscille, selon les années, entre 0,5 % et 0,9 % du PIB (0,7 % du PIB en moyenne depuis 1995).

Il apparaît donc que les fluctuations annuelles du besoin de financement des pouvoirs locaux sont principalement imputables à la variation du volume des investissements. Lissé dans le temps, le besoin de financement est structurellement proche de l'équilibre (-0,1 % du PIB). Hors investissements, les pouvoirs locaux dégagent pratiquement chaque année un excédent. En d'autres termes, le besoin de financement est très exceptionnellement imputable à un déficit d'exploitation.

En dépit de ce rôle déterminant dans le cadre des investissements publics, la dette du secteur local se montre largement minoritaire par rapport à l'ensemble de la dette publique belge (5,3 % en 2013). Ceci démontre qu'un effort d'investissement structurel peut être soutenable financièrement.

Tableau 3 : Indicateurs financiers des comptes des pouvoirs locaux - SEC 2010

	2013		Moyenne 1995 - 2013
	en %	en % total secteur public	en %
<b>Solde de financement</b>	- 0,25 %	8,5 %	-0,06 %
<b>Dette publique</b>	5,70 %	5,3 %	4,40 %
<b>Investissements</b>	0,70 %	34,0 %	0,70 %

Source : calculs sur la base des statistiques de l'ICN, Comptes des administrations publiques (sept. 2014)

<sup>12</sup> ICN, Comptes nationaux - Comptes des administrations publiques

## Impacts concrets pour la gestion des pouvoirs locaux

L'implémentation des nouvelles dispositions réglementaires européennes a, progressivement, mais significativement, atteint les pouvoirs locaux dans leur gestion quotidienne. Schématiquement, les implications concrètes sont de deux ordres :

### De nouvelles contraintes financières

Les pouvoirs locaux restaient traditionnellement soumis à l'obligation d'équilibre budgétaire (distinctement pour le service ordinaire et extraordinaire) imposée par la loi organique communale ou provinciale. La nécessité de respecter des objectifs macrobudgétaires exprimés selon les normes SEC a contraint les autorités de tutelle régionale à renforcer les règles d'équilibre imposées aux pouvoirs locaux.

Il convient de relever que les nouveaux prescrits budgétaires ne font pas directement référence aux normes SEC<sup>13</sup>, mais restent définis dans le cadre comptable des pouvoirs locaux, avec des variantes toutefois selon les Régions. C'est ainsi qu'en Wallonie, en Région bruxelloise et en Communauté germanophone, toutes les communes sont désormais tenues de présenter un équilibre à l'exercice propre. En Flandre, depuis la réforme en profondeur de la comptabilité des pouvoirs locaux (BBC), les administrations locales sont tenues de respecter de nouvelles règles d'équilibre tant annuel que pluriannuel. Ces dernières, à l'instar des normes SEC, n'opèrent plus de distinction entre le solde de financement lié à l'exploitation et celui associé aux investissements.

Parallèlement au renforcement des règles d'équilibre, les autorités de tutelle ont également adopté de nouvelles dispositions pour maîtriser l'évolution des investissements (qui exercent une influence déterminante sur le solde SEC des pouvoirs locaux) et contrôler l'endettement. Concrètement, ces nouvelles limitations s'expriment notamment sous

la forme d'un montant maximum de nouveaux emprunts exprimé en EUR par habitant (Wallonie) ou d'un montant des charges des nouveaux emprunts correspondant au volume du remboursement en capital de l'exercice (Bruxelles).

Enfin, il est demandé aux communes de prévoir un programme d'investissement réaliste, c'est-à-dire de se limiter aux investissements qui présentent une forte probabilité d'être concrétisés.

### Des nouvelles obligations de reporting financier

Les pouvoirs locaux ont été soumis, au cours de ces deux dernières années, à des demandes croissantes et périodiques de nouveaux reportings financiers. La majorité de ces nouvelles demandes découle de l'application de la directive européenne sur les **exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres**.

Les pouvoirs locaux ont ainsi été invités à transmettre de nouveaux tableaux de bord trimestriels, des informations sur les " engagements conditionnels " tels que les garanties accordées, une liste des partenariats public-privé (PPP) ainsi que des budgets pluriannuels (généralement à 5 ans). Pour les pouvoirs locaux de Flandre, cette obligation était déjà rencontrée dans le cadre de la BBC.

Une évolution majeure qui a bouleversé l'organisation financière des pouvoirs locaux résulte également de **l'accélération du calendrier budgétaire**. Bien que déjà prévus dans la loi communale, les budgets doivent désormais impérativement être approuvés avant le début de l'exercice considéré tandis que les comptes doivent être adoptés pour le mois de juin au plus tard. Cette clôture plus rapide doit théoriquement permettre à l'ICN de procéder à sa notification de la situation financière des pouvoirs locaux sur la base des comptes les plus récents (prévue fin septembre à Eurostat).

<sup>13</sup> À l'exception de la circulaire de la Communauté germanophone qui impose également un équilibre en termes SEC, mais sur une période pluriannuelle

## Perspectives d'évolution et pistes de réflexion

Comme le souligne la Commission européenne<sup>14</sup>, " le principal défi pour la Belgique dans le domaine des investissements réside dans le secteur public. Au fil des années, les investissements publics ont chuté à 1,6 % du PIB, soit presque le niveau le plus bas de tous les États membres de l'UE ".

L'intégration croissante des pouvoirs locaux (selon un périmètre en constante extension) dans le pacte de stabilité conjuguée à l'application des normes SEC contribue toutefois à encore freiner davantage l'évolution des investissements publics dans notre pays. Ce recul structurel des investissements publics n'est pas sans conséquence sur le dynamisme de notre économie<sup>15</sup> et le cadre de vie des citoyens.

Tout ceci signifie-t-il que des objectifs d'équilibre des finances publiques sont inutiles ? Certainement pas, bien sûr. Mais les multiples interactions des investissements publics justifieraient un traitement particulier dans l'analyse des comptes publics, tout en sachant que tout investissement n'est pas, a priori, légitime et nécessairement vertueux. Plus que jamais, une sélectivité des projets d'investissement reposant sur des critères pertinents de faisabilité, de génération d'économie de coûts de fonctionnement (ex efficacité énergétique) et de soutenabilité financière s'impose.

Pour concilier les objectifs d'équilibre budgétaire tout en préservant une capacité d'investissement, plusieurs pistes peuvent être explorées :

### **Dans le cadre du pacte de stabilité interne, prévoir une modulation de la trajectoire budgétaire et de la répartition des objectifs par sous-secteurs en fonction de l'effort d'investissement**

Divers États membres ont prévu des mécanismes qui assouplissent les normes de manière à conserver un potentiel d'investissement par les pouvoirs locaux ou régionaux. Ceux-ci prennent la forme,

par exemple, d'un lissage pluriannuel des objectifs budgétaires, ou d'un système de dérogations partielles de l'objectif d'équilibre pour les dépenses d'investissement productif. Une disposition similaire est partiellement prévue dans l'accord de coopération du 13/12/2013 (cf supra).

### **Évaluation des mécanismes de pilotages macrobudgétaires régionaux**

En tant qu'autorités de tutelle, les Régions " responsabilisées " sur les objectifs budgétaires assignés aux pouvoirs locaux ont adapté récemment les règles d'équilibre. Elles ont également introduit de nouvelles balises (investissement, dette, réforme de la comptabilité...) afin d'assurer un meilleur pilotage budgétaire des pouvoirs locaux de leur ressort. Après quelques années de rodage, il sera sans doute utile de procéder à une évaluation des mécanismes mis en place par les différentes Régions et de leur efficacité que ce soit par rapport à l'objectif en matière de solde de financement ou concernant l'évolution des investissements locaux.

### **Révision des critères budgétaires européens**

Plus fondamentalement, une redéfinition " intelligente " du critère d'équilibre des comptes publics, reposant sur une réelle réflexion quant à la qualité de la gestion publique et ses implications pour l'ensemble de l'économie devrait avoir lieu.

Une véritable règle d'or consisterait à imposer aux administrations publiques un excédent d'exploitation suffisant pour procéder au remboursement annuel de la dette et à limiter exclusivement le recours aux nouveaux emprunts pour le financement des investissements dont l'utilité collective est démontrée.

<sup>14</sup> Commission UE, " Investir dans l'avenir de l'Europe " fiche sur la Belgique dans le cadre du Plan d'investissement, [www.ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan](http://www.ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan)

<sup>15</sup> Cf Analyse thématique Finances locales, " impact des investissements publics sur l'économie ", Belfius Research, mars 2015, [www.belfius.be/nosetudes](http://www.belfius.be/nosetudes)

Si ce débat était utopique, voire complètement tabou jusqu'il y a peu, des voix de plus en plus nombreuses, issues tant des milieux politiques, économiques, ou encore académiques que des associations représentatives<sup>16</sup> se prononcent ouvertement en ce sens.

On relèvera que la Commission<sup>17</sup> elle-même a timidement évolué en adoptant d'une part une interprétation plus flexible des normes budgétaires et en instaurant d'autre part le principe, bien que de manière restrictive à ce stade, d'une " clause d'investissement ".

## Recherche de solutions financières " neutres " en termes SEC

En attendant une éventuelle adaptation du cadre budgétaire européen, certaines solutions financières permettent d'assurer la continuité de l'effort d'investissement public en minimisant l'impact sur les normes budgétaires. Conceptuellement, deux groupes de solutions peuvent être identifiés: le recours à une formule de financement " SEC-neutre " et l'investissement porté par une entité non consolidée.

D'une part, certains modes de financement sont " SEC-neutres " de par leurs caractéristiques. Nous citerons comme exemple le leasing opérationnel, les contrats de concession, certaines formes de Partenariat Public Privé (PPP). Ces solutions

possèdent comme caractéristique commune qu'un tiers supporte le risque de l'investissement.

D'autre part, des entités publiques " satellites " peuvent se retrouver, sous certaines conditions assez strictes<sup>18</sup>, en dehors du périmètre de consolidation du secteur public; l'isolement de certaines activités d'utilité publique au sein de celles-ci crée des possibilités d'investissement non pénalisantes pour la dette publique. Citons certaines régies communales autonomes, associations de CPAS, intercommunales.

Ces deux approches partagent cependant un dénominateur commun, à savoir que la majorité du risque doit être transférée et portée par le secteur privé ou par une entité publique non consolidée.

Dans le chef de l'administration publique, ces solutions nécessitent tout d'abord une évolution dans la conception même du mode de gestion qui dépend notamment du niveau acceptable de " dessaisissement " qu'elle assumera concéder.

Ensuite, l'administration publique porteuse de projets s'avère tributaire de l'évolution de la jurisprudence d'Eurostat à l'égard des nouveaux modes de financement proposés. Les avis et nombreuses requalifications apportés par Eurostat confirment qu'une recherche effrénée de solutions complexes de financement ne garantit pas dans tous les cas les avantages espérés. À cet égard, une procédure de " standstill " par rapport à des projets approuvés serait sans doute souhaitable.

<sup>16</sup> Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), Déclaration du 17 décembre 2014 sur l'impact de la réglementation européenne sur les finances locales et régionales

<sup>17</sup> Communiqué de presse de la Commission UE du 13 janvier 2015 " Pacte de stabilité et de croissance: la Commission publie des orientations visant à favoriser les réformes structurelles et les investissements "

<sup>18</sup> Sur la base du " market test " défini par le manuel SEC (non-dépendance de soutien public " inconditionnel ", activités au prix de marché, mise en concurrence, revenus générés par l'activité couvrant plus de 50 % des coûts...)



Cette étude a été réalisée par  
Belfius Research : Geert Gielens, Arnaud Dessoy et  
Anne-Leen Erauw  
Boulevard Pachéco 44 - 1000 Bruxelles

Informations complémentaires :  
Direction Research - Tél. : 02 222 56 10