

SEC95

Implications pour les POUVOIRS LOCAUX

*Actes du Colloque organisé par la Cellule d'Informations Financières
le 16 novembre 2010 à Louvain-la-Neuve,
édités par le Centre Interuniversitaire de Formation Permanente*

► Table des matières

Préface de Monsieur <i>André ANTOINE - Ministre du Budget et des Finances</i>	p.3
Introduction : Quand un instrument de mesure influence les politiques... <i>Jean-François HUSSON</i>	p.5
1) Les finances publiques locales en SEC95 - Normes budgétaires, évolutions récentes et perspectives <i>Réginald SAVAGE</i>	p.7
2) SEC95 et comptabilité communale <i>Claude MODART</i>	p.17
3) Investissement public local et SEC95 <i>Arnaud DESSOY</i>	p.23
4) PPP des pouvoirs locaux et SEC95 - Un moyen, non une fin au service d'un endettement maîtrisé <i>Raphaël SCHNEIDER</i>	p.35
5) Application des normes SEC95 aux pouvoirs locaux en Région wallonne : quelques éléments chiffrés et position du Gouvernement wallon <i>Olivier DUBOIS</i>	p.45
Intervention de Monsieur <i>Paul FURLAN - Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville et du Tourisme</i>	p.52
Bibliographie et autres sources	p.54
Liste des abréviations et termes spécifiques utilisés	p.55

Les textes publiés n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s). Les figures, tableaux, graphiques présents dans cet ouvrage sont tributaires de la qualité des fichiers fournis par les auteurs. Le contenu de ce livre, notamment le texte et les éléments graphiques, est protégé par les lois et conventions sur le droit d'auteur.

Editeur responsable : La Cellule d'Informations Financières (CIF) - Rue Van Opré, 97 - 5100 Jambes

► Préface de Monsieur André Antoine - Ministre du Budget et des Finances

Madame, Monsieur,

Vous apprécierez sans aucun doute les différentes contributions reprises dans le présent ouvrage. Elles sont toutes d'une grande qualité et éclairent quant aux divers aspects d'une problématique technique mais aussi éminemment politique.

La Présidence belge de l'Union européenne était pour moi la parfaite occasion d'aborder la question des implications possibles du système européen des comptes nationaux et régionaux, le SEC 95, sur la capacité d'action des pouvoirs publics.

Au sortir de la crise économique et financière traversée au cours des années 2008 et 2009, l'évolution des finances publiques des Etats membres de l'Union, et notamment de la Belgique, nécessite une attention toute particulière.

La dette de l'ensemble des administrations publiques belges a atteint 337,482 milliards d'euro (hors consolidation intersectorielle) contre 291,271 milliards fin 2006, soit une progression de plus de 46 milliards d'euro. La dette de l'Etat fédéral représente l'essentiel de la dette belge : 299,293 milliards (88,7%) en 2009 tandis que la dette des Communautés et des Régions représente 20,936 milliards (6,2%) et celles des administrations locales (provinces et communes) 16,207 milliards (4,8%). Le déficit belge s'est également fortement creusé, passant de -0,3% du PIB en 2007 à -1,3% en 2008 et -6,0% en 2009.

A l'occasion des mises à jour du programme de stabilité belge réalisées en septembre 2009 et janvier 2010, l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions se sont accordées sur la nécessité de restaurer l'équilibre budgétaire au plus tard en 2015 et de ramener le déficit au seuil des -3% du PIB dès 2012. Dans la dernière mise à jour d'avril 2011, l'Etat belge s'est même engagé à ramener son déficit sous la barre des 3% (à 2,8%).

Pour ce qui concerne la Fédération Wallonie-Bruxelles et la Wallonie, le Gouvernement a confirmé à plusieurs reprises sa volonté d'atteindre l'équilibre en 2015. En outre, le Gouvernement a décidé d'affecter une partie des recettes nouvelles liées à la reprise économique à l'accélération du retour à l'équilibre. Le solde de financement global des deux entités a ainsi été réduit (par rapport à l'objectif) de 100 millions en 2010 et de 252 millions en 2011.

Qui dit trajectoire et objectifs dit évaluation du respect de ces engagements.

Le système européen des comptes nationaux et régionaux - le SEC - est le cadre statistique de référence pour l'évaluation du respect des objectifs budgétaires repris notamment dans les programmes de stabilité.

La difficulté du SEC réside dans la part d'interprétation qu'il laisse aux organes de contrôle. Ces organes peuvent être nationaux (Conseil supérieur des Finances et Institut des Comptes Nationaux) ou supranationaux (Conseil de l'UE et Eurostat). Et il faut pouvoir tenir compte des spécificités de l'action de chaque niveau de pouvoir, qu'il s'agisse des Communautés, des Régions ou encore des Pouvoirs locaux.

La technicité du SEC et les contraintes nouvelles y afférentes ont amené les Etats à développer de nouvelles stratégies en matière d'ingénierie budgétaire, par le recours croissant aux PPP ou à d'autres montages similaires. Les organes de contrôle examinent ces nouveaux mécanismes et parfois les sanctionnent. Des erreurs peuvent indubitablement être commises par les Etats membres qui interpréteraient mal les règles du SEC.

Néanmoins, la lecture des faits par les organes de contrôle peut également donner lieu à certaines interrogations. Elle peut éventuellement conduire à mettre en question certaines

politique menées par les pouvoirs publics. Il faut dès lors que le SEC soit appliqué de manière orthodoxe mais dans le cadre d'un dialogue responsable entre les administrations publiques et ceux qui les contrôlent.

Dans le cas plus particulier des pouvoirs locaux, l'application du SEC peut influencer leur politique d'investissement. Actuellement, les communes peuvent financer leurs investissements par le recours à l'emprunt, considéré comme une recette au budget extraordinaire ; cette recette couvre la dépense correspondant à l'investissement. Ce dernier est ainsi amorti sur la durée de l'emprunt dont seules les charges d'intérêts et d'amortissement viennent grever le budget ordinaire de la commune.

Dans le cadre du SEC, la totalité de l'investissement impacte le solde de financement de l'exercice budgétaire durant lequel il est réalisé, et l'emprunt correspondant ne peut être considéré comme une recette. Il en résulte automatiquement un impact négatif important sur le résultat final. Cet impact doit être tempéré par la déduction des dépenses d'amortissements des emprunts, dépenses qui elles n'affectent pas le solde de financement SEC. La balance entre ces deux éléments déterminera in fine le solde de financement des pouvoirs locaux compatible avec les règles du SEC.

Dès lors, on comprend que le passage des résultats issus de la comptabilité communale vers ceux découlant du SEC peut affecter la situation des administrations locales et les conduire à réduire leur politique d'investissement afin de respecter leur objectif.

Lorsqu'on sait que les administrations locales sont le premier donneur d'ordre en matière de commandes publiques et qu'elles représentent près de 50% de la formation brute de capital fixe au niveau public, on comprend aisément l'enjeu.

Si les administrations locales réduisent leurs investissements, c'est une partie importante de la demande intérieure qui s'affaiblit et avec elle, la dynamique de croissance. De tels effets sont potentiellement destructeurs pour la politique de redéploiement économique de notre Région. Néanmoins, cela n'exempte pas les pouvoirs locaux de participer à l'effort d'assainissement des finances publiques belges.

Compte tenu des efforts qui seront nécessaires pour respecter les objectifs du Programme de stabilité, tous les niveaux de pouvoir devront contribuer à l'assainissement. Et si les futurs accords de coopération précisent d'avantage les objectifs impartis aux pouvoirs locaux, il conviendra de pouvoir en évaluer le respect. Nous devons alors disposer de données conformes au SEC 95.

Doit-on pour autant appliquer brutalement les règles du SEC ? Non. C'est pourquoi, lors des discussions de septembre 2009 du Comité de concertation, j'ai défendu le fait de prévoir une phase transitoire. En sa séance du 16 septembre 2009, le

Comité de concertation a acté que les normes SEC seraient appliquées aux pouvoirs locaux à partir de 2012 et sur une base pluriannuelle afin de tenir compte du cycle d'investissement. Un groupe de travail a par ailleurs été chargé de travailler sur les modalités de mise en œuvre de cette décision.

Mais l'application des normes SEC nécessitera d'abord de résoudre plusieurs problèmes d'interprétation pour déterminer la façon dont nous passerons des données issues de la comptabilité communale actuelle vers des statistiques présentées conformément au SEC.

La Région, en tant qu'autorité de tutelle, accompagnera les pouvoirs locaux dans le cadre de ce travail. Il me paraît en outre indispensable que les pouvoirs locaux soient associés à cette réflexion et à la future détermination de leurs objectifs.

Néanmoins, il n'est inutile de rappeler que le cadre financier global de notre pays est en cours de renégociation. Quels

seront demain les mécanismes de financement des Communautés et des Régions ?

La loi spéciale de financement est au centre des débats dans le cadre de la formation du nouveau Gouvernement fédéral. Les parties autour de la table souhaitent corriger les lacunes admises du système actuel. D'aucun attendent plus de responsabilisation, d'autres souhaitent corriger certaines anomalies.

Demain, les Régions disposeront sans doute d'une autonomie fiscale accrue et de davantage de compétences. Cela ne pourra toutefois pas se faire au détriment du Fédéral (qui devra conserver ses prérogatives en matière fiscale notamment (progressivité)) ni d'aucun autre niveau de pouvoir. La réforme en cours ne pourra conduire à l'appauvrissement d'aucune composante de l'Etat.

André Antoine, Ministre du Budget et des Finances

► Introduction

Quand un instrument de mesure influence les politiques...

Jean-François Husson,

Secrétaire général du Centre Interuniversitaire de Formation Permanente (CIFoP)

Le 16 novembre 2010, la Cellule d'Informations Financières a organisé à Louvain-la-Neuve un colloque consacré aux implications du SEC95 pour les pouvoirs locaux. Ce colloque a recueilli un franc succès, ce qui souligne l'intérêt, voire les inquiétudes, du monde local face à cette problématique.

La présente introduction se divisera en deux parties. Tout d'abord, il s'agira de rappeler rapidement le contexte global dans lequel s'inscrit cette problématique. Ensuite, les diverses contributions et leurs apports respectifs seront commentés.

Contexte et problématique

Rappelons d'abord que le système européen de comptes économiques intégrés 1995 est une méthodologie de comptabilité nationale. La comptabilité nationale regroupe les informations économiques, financières et comptables relatives à l'activité économique nationale en vue de les présenter sous forme de tableaux et d'agrégats, grandeurs caractéristiques d'une économie donnée. Elle constitue donc une représentation simplifiée et numérique de l'économie d'un pays. Parmi ces agrégats, le Produit Intérieur Brut (ou PIB) joue un rôle central. Il représente la valeur de tous les biens et services produits, en bref la richesse créée, à l'intérieur du territoire d'un pays donné, durant une année.

Dès lors, comment une question méthodologique s'inscrit-elle aujourd'hui sur l'agenda politique, ainsi qu'en témoigne l'organisation de ce colloque mais également des positions des associations représentatives des pouvoirs locaux et diverses publications ?¹

Lorsque les pays européens ont décidé de se lancer dans l'aventure d'une monnaie commune, ils ont fixé plusieurs conditions pour pouvoir être admis au sein de ce club de pays qui allaient partager l'euro, afin que ce nouvel ensemble monétaire présente suffisamment de convergence et de cohésion. Le Traité de Maastricht, et des dispositions annexes, ont précisé ces conditions, devenues les célèbres « critères de Maastricht » que les pays candidats à l'euro devaient respecter. Parmi ces critères, deux concernaient les finances publiques : le besoin de financement (c.-à-d. le déficit) devait être inférieur à 3% du PIB et la dette publique² inférieure à 60% du PIB ou, si elle était supérieure, se réduire à un rythme satisfaisant - nuance que la Belgique a alors exploité, notamment en affectant à la

¹ Voir « Bibliographie et autres sources » au terme de cet ouvrage.

² Il s'agit plus précisément de la dette publique brute consolidée, c.-à-d. 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).

réduction de la dette locale les moyens obtenus par les pouvoirs locaux dans le cadre de la mise en bourse du Crédit communal³.

Un des problèmes méthodologiques à l'époque était la coexistence de plusieurs comptabilités nationales et donc de plusieurs manières d'enregistrer certaines opérations et de calculer le PIB de l'Etat membre, agrégat auquel dette et déficit devaient être mesurés. Il fallait donc que les pays adoptent une même comptabilité nationale et, sur base de celle-ci, calculent de même manière PIB mais aussi dette et solde de financement (besoin ou capacité de financement). Ce n'était pas simple tant la diversité des systèmes de comptabilité nationale, des opérations, des traditions budgétaires et des entités institutionnelles étaient grandes. La méthodologie utilisée a alors été le SEC79, lequel a par la suite été remplacé par le SEC95.

Pilotée par EUROSTAT, la méthodologie SEC95 a été complétée par divers manuels, destinés à faciliter le travail des instances nationales chargées d'enregistrer, de traiter et d'exploiter les données (tel l'Institut des Comptes Nationaux en Belgique) et divers documents destinés à ce que des opérations de même nature soient traitées de manière semblable dans les différentes comptabilités nationales.

Cette méthode de calcul du solde de financement et de la dette publique, uniformisée au niveau européen, a eu un impact sur le comportement budgétaire des gouvernements. Certaines opérations ont ainsi été adaptées pour être comptabilisées de la manière qui convenait le mieux au gouvernement (ex. des subsides en capital devant des prises de participation). De même, en Belgique, cela a amené à une série de mesures de consolidation des actifs bancaires du secteur public, pour éviter d'avoir un taux d'endettement apparaissant, toutes autres choses égales par ailleurs, supérieur à des pays ayant par exemple une trésorerie unique (telle la France). Contrairement à ce qui s'est passé en Grèce, il ne s'agissait nullement de biaiser les chiffres mais plutôt de « *window dressing* », à savoir chercher une façon de faire qui optimisait l'impact en SEC. C'est ainsi qu'une question méthodologique a orienté certaines décisions politiques.

Alors que précédemment, ce sont surtout les données du budget national puis fédéral qui importaient, le SEC a radicalement changé l'approche en prenant compte de l'ensemble des administrations publiques, tant pour le solde de financement que pour la dette. Si, dans

³ Pour plus de détails sur ces opérations, voir Husson, J.-F., « La contribution des pouvoirs locaux à la réalisation des objectifs de Maastricht », *Bulletin de Documentation du Ministère des Finances*, n° 1, 2001, pp. 15-55.

le passé, il arrivait aux Etats de « balayer la poussière sous le tapis », c.-à-d. de chercher à améliorer le solde du pouvoir central en reportant sur les collectivités territoriales des charges ou des dettes, cela n'a toutefois plus véritablement d'impact en SEC, compte tenu de cette approche globale. De plus, l'importance budgétaire respective des différents niveaux de pouvoir au sein des Etats membres ne pouvait pas favoriser ou défavoriser un pays dans l'examen du respect des critères de Maastricht.

En Belgique, le secteur des administrations publiques comprend ainsi quatre sous-secteurs :

- l'Etat fédéral et la sécurité sociale, qui constituent ce qu'on appelle l'Entité I ;
 - les entités fédérées (principalement les communautés et les régions) et les pouvoirs locaux (communes, provinces, CPAS, zones de police,...), qui constituent l'Entité II ;
- chaque sous-secteur comprenant également une partie des organismes publics dépendants des autorités concernées⁴.

Dans une première période, le SEC95 n'a été utilisé qu'au niveau fédéral ; il a ensuite été étendu aux entités fédérées, aux organismes en dépendant et se pose maintenant la question des pouvoirs locaux. Pour simplifier, le recours au SEC95 a un impact à deux niveaux :

- un niveau que je qualifierais de « statistique », visant l'enregistrement des opérations des diverses unités du secteur des administrations publiques dans une stricte optique de comptabilité nationale ;
- un second niveau plus « politique », l'exemple le plus important étant le calcul des soldes de financement pour les différents sous-secteurs par l'Institut des Comptes Nationaux (ICN) et le calcul des trajectoires budgétaires des Entités par le Conseil Supérieur des Finances (CSF).

Ce dernier point amène également une autre question liée : tant pour l'examen du respect des critères de Maastricht qu'actuellement, une question cruciale est celle de la répartition de l'effort, principalement budgétaire, entre sous-secteurs des administrations publiques. Ainsi, au début des années 1990, le pouvoir national puis fédéral considérait qu'il revenait aux entités fédérées de respecter les trajectoires budgétaires établies par le Conseil Supérieur des Finances⁵ et aux pouvoirs locaux de s'en tenir à leur obligation d'équilibre à l'exercice global. Selon les cas, l'Etat fédéral assumait alors l'ajustement ou disposait d'une certaine marge si la conjoncture était favorable.

Ainsi, dans la répartition de ces efforts, le pragmatisme belge a jusqu'à présent prévalu et le respect de l'équilibre à l'exercice global par les pouvoirs locaux était considéré comme suffisant. Cet équilibre était atteint selon les spécificités de la comptabilité propre au secteur local belge, indépendamment du SEC95. Aujourd'hui, et dans une large mesure indépendamment de la question de la participation des entités fédérées à la réalisation des objectifs globaux, la généralisation de l'application des procédures de calcul de déficit

⁴ Par exemple, le FOREM appartiendra au sous-secteur « entités fédérées » car dépendant de la Wallonie.

⁵ Etablies sur base de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 et dont l'objectif premier était la préservation de l'unité économique et monétaire belge.

sur base du SEC95 pourrait avoir un impact à la fois substantiel et négatif sur les pouvoirs locaux. C'est cette question que les contributions rassemblées dans la présente publication se proposent d'aborder.

Présentation des contributions⁶

La contribution de Réginald Savage, conseiller général des Finances, aborde les enjeux budgétaires actuels et la place des pouvoirs locaux au sein de ceux-ci. Il se penche également sur les perspectives budgétaires propres aux pouvoirs locaux, soulignant un risque de détérioration au cours des prochaines années.

Un texte basé sur la contribution de Claude Modart, expert au Service Comptes nationaux/régionaux et conjoncture de la Banque nationale de Belgique, présente le SEC95 puis revient sur les caractéristiques de la comptabilité communale, mettant en avant les différences entre les deux approches et les corrections qui en découlent au niveau de l'ICN.

Arnaud Dessoay, responsable du Service Etudes au sein de Dexia Banque, traite ensuite d'une question centrale dans l'application de la méthodologie SEC95 au niveau local : celle des investissements et du lien entre ceux-ci et le pacte de stabilité.

Comme évoqué précédemment, certains acteurs locaux peuvent être tentés d'essayer de se soustraire aux implications du SEC95. Ainsi, les partenariats public-privé (PPP) sont parfois perçus comme une échappatoire. Après avoir abordé les caractéristiques des PPP, Raphaël Schneider, conseiller juridique à la Cellule d'Informations Financières, montre qu'il serait inopportun de recourir aux PPP pour simplement échapper au SEC95 ; le recours aux PPP, compte tenu des nombreuses implications et des engagements à long terme qui en découlent, ne peut en effet se faire à la légère.

Enfin, Olivier Dubois, Conseiller budgétaire de M. Paul Furlan, Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville, présentera les enjeux de l'application des normes SEC95 aux pouvoirs locaux wallons ainsi que la position que le Gouvernement wallon a adoptée à cet égard.

Vous le constaterez, comme lors du colloque, certains auteurs abordent la même problématique sous des angles différents. Nous n'avons pas cherché à modifier cela, pensant au contraire que la complémentarité de ces approches et de leur focus contribuait utilement au débat.

La matière étant technique et le recours aux abréviations fréquent, le lecteur trouvera en 3^e page de couverture une liste des abréviations utilisées ; en regard, figure une bibliographie et d'autres sources utiles permettant le cas échéant d'approfondir le débat.

Je vous souhaite une bonne lecture, nous sans avoir félicité la CIF pour cette initiative et la remercier de m'avoir demandé d'animer le colloque et de coordonner l'édition de ces Actes.

⁶ Outre le temps nécessaire à l'obtention et le collationnement des textes, la publication de ces Actes a enregistré un certain retard suite à des divergences d'approches entre l'Institut des Comptes Nationaux et la Wallonie. Cette question est notamment abordée dans le texte d'Olivier Dubois.

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES EN SEC95

Normes budgétaires,
évolutions récentes et perspectives

*Réginald SAVAGE,
Conseiller général des Finances, Service d'Etudes et de Documentation, Service Public Fédéral Finances*

► Introduction

Cela fait de très nombreuses années que l'évaluation des finances publiques belges, dans le cadre notamment des procédures européennes de surveillance budgétaire, se fait à l'aune de résultats mesurés en termes de comptes nationaux, selon les normes comptables du système européen intégré SEC95. Ce système comptable a été introduit en Belgique en 1999 lors de la publication des Comptes nationaux pour l'année 1998. Il sert notamment de référence depuis lors à l'évaluation des résultats budgétaires, réalisée par le Conseil Supérieur des Finances (CSF) (Section « Besoins de financement »), non seulement au niveau de l'ensemble des Administrations publiques (APU), mais également à l'échelon des 4 niveaux de pouvoir budgétaire¹ et des deux grandes Entités² qui structurent l'espace budgétaire belge depuis la réforme de l'Etat de 1989. Cela fait donc 12 années déjà que les évolutions budgétaires des Pouvoirs locaux sont également évaluées, comme partie prenante de l'analyse globale et par Entités, sur base des normes comptables du système SEC95.

Le texte qui suit vise par conséquent à **resituer la problématique des implications du passage au système SEC95 au niveau des Pouvoirs locaux dans son contexte plus large de politique macro-budgétaire future à l'intérieur du cadre** - très certainement bientôt renforcé - **des procédures européennes de surveillance budgétaire**. La thèse développée ici est simple. Elle est pour l'essentiel que le problème lié à l'application concrète du SEC95 par les Pouvoirs Locaux (PL) ne réside pas, contrairement à ce qui est communément affirmé, dans les changements de règles de comptabilisation - principalement des investissements publics des PL - que ceci impliquerait, mais bien dans le fait moins connu que ce passage se greffe sur une tendance sous-jacente à la détérioration structurelle des finances locales (au sens large³), en cours depuis deux législatures communales au moins, détérioration qui risque de s'amplifier significativement à politique inchangée d'ici 2015 et au-delà. Certes, une révision méthodologique est actuellement en cours au niveau de l'Institut des Comptes Nationaux (ICN), qui pourrait se traduire par une révision en baisse, de l'ordre de 0,2% de PIB, du déficit des PL en SEC95 au cours des années les plus récentes. Mais même avec une révision de cet ordre de grandeur, le déficit 2010 des PL resterait d'environ +0,2% de PIB au lieu du surplus de 0,1 à 0,2% de PIB que l'on serait en droit d'attendre en cette phase précise de creux cycliques des investissements des PL, et ce dans une perspective normative d'équilibre budgétaire global en moyenne de cycle.

Dans une très large mesure, comme cela sera montré par la suite, cette détérioration sous-jacente n'est pas imputable aux investissements des PL, dont le ratio au PIB ne progresse que faiblement en moyenne de cycle, mais bien à la progression rapide de leurs dépenses (primaires) courantes⁴, non compensée par une progression équivalente de leurs recettes (à la fois propres et perçues en provenance d'autres niveaux de pouvoir budgétaire).

L'analyse qui suit se déroulera en plusieurs étapes.

1. Une première abordera brièvement les enjeux macro-budgétaires actuels dans une perspective globale et de moyen terme ainsi que la place et le rôle éventuel des Pouvoirs locaux par rapport à ces enjeux.
2. Une seconde étape consistera à définir précisément et à quantifier la place des Pouvoirs locaux au sein des finances publiques belges globales ainsi qu'au sein de l'Entité II en particulier. Il s'agit aussi d'identifier les relations structurelles de « dépendance » financière et les hiérarchies budgétaires existant entre niveaux de pouvoir et Entités.
3. Une troisième étape consiste à procéder à un examen approfondi de l'évolution des soldes budgétaires structurels et en moyenne de cycle des PL. Il s'agira ici principalement d'analyser plus en détails les évolutions du ratio des dépenses primaires consolidées des PL, également d'un point de vue structurel et tendanciel, et d'identifier dans ce cadre le rôle des investissements publics des PL.
4. Une quatrième et dernière étape mettra ces évolutions structurelles passées et récentes en liaison avec les évolutions prospectives attendues en matière de finances publiques locales à l'horizon 2012-2015. Ceci permettra de relativiser fortement l'impact du passage au système SEC95 comme « cause première » de la dégradation attendue des comptes des Pouvoirs locaux à l'horizon 2015.

¹ Soit le Pouvoir fédéral (PF), la Sécurité sociale (SECU), les Entités fédérées ou Communautés et Régions (C&R) et les Pouvoirs locaux (PL), ces derniers regroupant les Communes et CPAS, les Provinces.

² D'une part l'Entité I, regroupant le PF et la SECU, d'autre part, l'Entité II, composée des C&R et des PL.

³ Y compris celles des Provinces, CPAS, organismes locaux para-étatiques d'intérêt public et intercommunales mixtes comprises dans le périmètre SEC95.

⁴ Même corrigées pour les changements de périmètres budgétaires pris en compte (principalement la réforme des polices de 2002).

► I. Enjeux budgétaires actuels et place des Pouvoirs locaux dans le débat

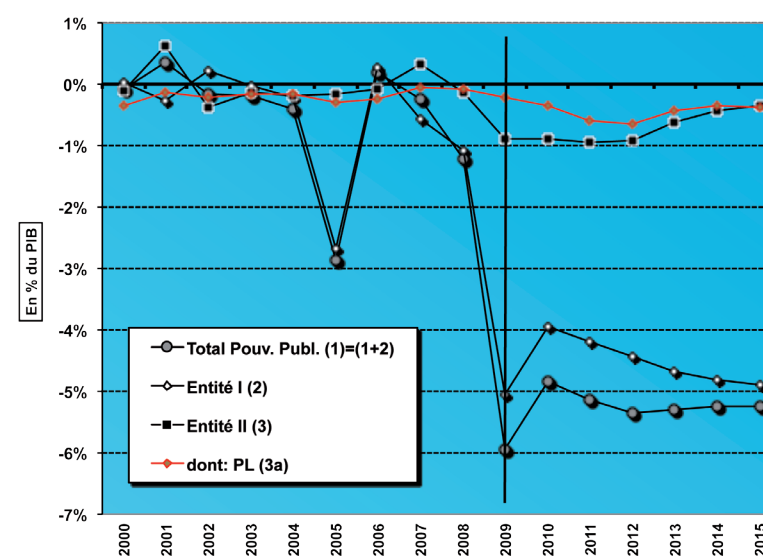
La Belgique est actuellement engagée dans un processus de consolidation budgétaire en 2 étapes : 1) en vue de **ramener son déficit sous la barre des 3% de PIB dès 2012** et 2) de **revenir à l'équilibre budgétaire global en 2015**. Cette seconde étape s'inscrit à la fois dans le cadre des recommandations européennes mais aussi d'une stratégie interne de plus long terme visant à assurer un certain degré de pré-financement du coût budgétaire du vieillissement. Depuis de longues années se pose en Belgique la question de la coordination budgétaire des niveaux de pouvoirs dans un cadre de fédéralisme fiscal et de décentralisation budgétaire. Chaque année, la Belgique dépose un Programme de Stabilité pluri-annuel prévoyant une trajectoire budgétaire normative non seulement pour l'ensemble des Administrations publiques (APU), mais également pour chacune des deux grandes Entités. C'est à ce titre bien entendu que les Pouvoirs locaux sont concernés, dans la mesure où leurs résultats budgétaires influencent ceux de l'Entité II et par ricochet ceux de l'ensemble des APU. Dans ses recommandations, le Conseil supérieur des finances est toujours parti de l'idée selon laquelle les PL devaient en principe, en système SEC95, être à l'équilibre « en moyenne de cycle », ceci pour intégrer l'existence bien connue d'un cycle (électoral) assez régulier des investissements des PL, cycle d'une importance macro-économique non-négligeable (de l'ordre de 0,3% de PIB de pic à creux). En clair, cela signifiait dégager un léger surplus (0,1 à 0,2% de PIB en période de creux cyclique des investissements) et symétriquement un léger déficit (de 0,1 à 0,2% de PIB) en période de pic cyclique (l'année précédant les élections communales et l'année de ces dernières). C'est une situation que l'on n'est pas loin d'avoir connue au milieu des années 90 (un déficit moyen inférieur à 0,1% de PIB) mais dont on s'éloigne de plus en plus depuis lors.

Le Graphique 1 montre les évolutions budgétaires observées au cours des dix dernières années, ainsi que les évolutions projetées par le Bureau Fédéral du Plan (BFP) pour les 5 prochaines années (2011-15) dans le cadre de ses perspectives pluri-annuelles de mai 2010. Les chiffres sont indicatifs (le déficit 2010 serait notamment un peu plus bas qu'anticipé) mais les tendances sont claires. Le déficit global reste supérieur à 5% d'ici 2015 à politique inchangée⁵, et celui des PL, même si « limité » (inférieur à 0,8% de PIB) se creuse pour atteindre 0,4% de PIB en moyenne de cycle (2010-2015)⁶.

En termes d'endettement (Graphique 2 ci-après), un tel déficit structurel des PL conduirait à une forte augmentation du taux d'endettement de ces derniers, et ce au moment où la réduction du taux d'endettement public - notamment pour les pays à taux d'endettement élevé comme la Belgique - devient un critère essentiel dans la nouvelle procédure renforcée de surveillance budgétaire européenne (le « Semestre européen »). Cette forte

remontée attendue du taux d'endettement des PL indique à leur niveau un net ré-enclenchement de l'effet « Boule de neige » (des charges d'intérêts, du déficit et de la dette). Elle montre en quoi les questions techniques et opérationnelles liées au passage des PL aux règles comptables du SEC95, ne doivent pas venir occulter la problématique parallèle de fond, largement indépendante, de risques accrus de dégradation structurelle persistante de la situation budgétaire au niveau des PL, et ce dans un contexte de contrainte forte de consolidation budgétaire au niveau de l'ensemble des APU et de chacune des deux grandes Entités.

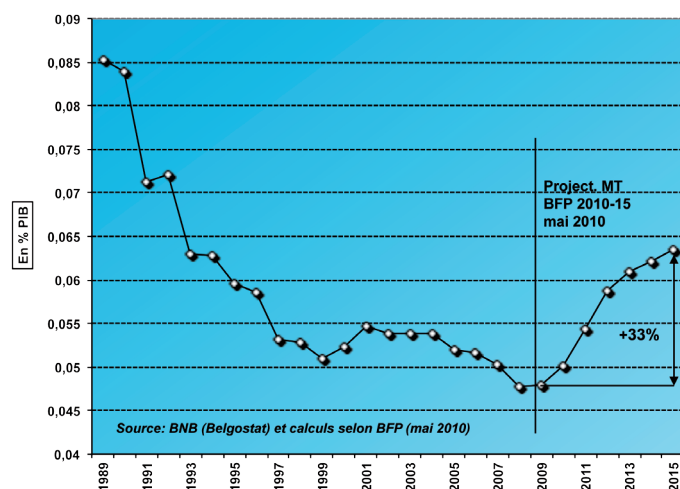
Graphique 1 - Réalisations et perspectives budgétaires à l'horizon 2015 (BFP, mai 2010)



5 Ceci correspondant en fait à 4,5% si l'on tient compte de la révision en baisse intervenue entretemps (-0,5% de PIB) dans l'estimation du déficit public pour l'année d'amorçage 2010.

6 Dans la projection à moyen terme la plus récente du BFP, celle de mai 2011, le déficit 2010 des PL est également nettement inférieur, de 0,2% de PIB, à celui initialement estimé (Perspectives du BFP de mai 2010), mais en projection 2010-2015 plus récente (mai 2011), ce déficit atteindrait toujours plus de 0,3% de PIB - plus d'1 milliard d'euros - en moyenne de cycle, au lieu de l'équilibre visé

Graphique 2 - Taux d'endettement des PL
Passé et perspectives à politique inchangée



II. Structure des finances publiques belges et place relative des PL

La section qui suit commente succinctement une série de graphiques relatifs à la structuration des finances publiques belges, et notamment quant à la place et aux relations d'interdépendance des PL au sein de l'ensemble des APU ainsi qu'au sein de l'Entité II (PL et entités fédérées consolidées) et ce, en moyenne, pour la période 2007-2009. **Les données commentées ici sont dérivées des Comptes publics nationaux et sont définies en « termes CSF »**, avec les particularités ci-après. Les dépenses primaires « finales » sont les dépenses publiques hors charges d'intérêts et hors transferts budgétaires intra-publics (courants et en capital) en faveur d'autres niveaux de Pouvoirs. Les recettes effectives sont les recettes totales SEC95 hormis les cotisations imputées ou fictives mais complétées par les cessions d'actifs corporels, qui en SEC95 sont comptabilisées en tant que dépenses (d'investissements) négatives et non en tant que recettes budgétaires. Les recettes « propres » sont les recettes fiscales et non-fiscales perçues par le niveau de pouvoir lui-même, indépendamment donc des transferts budgétaires et/ou fiscaux reçus en provenance d'autres niveaux de pouvoirs budgétaires. La part des pensions publiques des PL (et de l'enseigne-

ment communal) qui est effectivement à charge budgétaire du PF, mais qui en SEC95 est imputée aux PL et couverte par des transferts fictifs purement comptables correspondants en provenance du PF, est ici traitée conformément à la réalité budgétaire. En d'autres termes, ces dépenses de pensions sont considérées ici logiquement comme des DPR finales du PF (et non des transferts budgétaires intra-publics « fictifs » aux PL) et non comme des DPR finales des PL⁷).

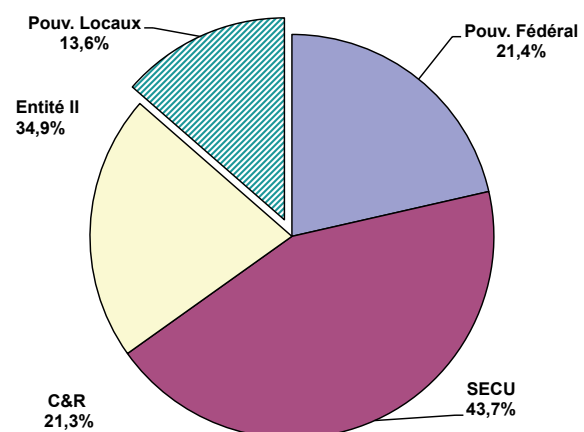
1. Sur cette base, les dépenses primaires finales (Graphique 3) représentaient en 2007-09 (moyenne de 3 ans) un peu moins de 14% des dépenses primaires (DPR) finales totales des APU, sur un total de près de 35% pour l'Entité II consolidée. La part des PL au sein de l'Entité II était donc de 39% (et un peu plus de 60% pour les C&R).
2. La part des recettes propres des PL au sein du total des APU, après transferts fiscaux mais avant transferts budgétaires (Graphique 4) était d'à peine 6,7%, comparativement à 25,4% pour les C&R⁸ (soit un total pour l'Entité II de 32,1% comparativement à 67,9% pour l'Entité I (PF + Sécurité sociale)).
3. Par contre (Graphique 5), après transferts budgétaires et fiscaux nets (reçus moins versés) perçus en provenance d'autres niveaux de pouvoirs, cette part des PL monte à 13,2% (et 20,7% pour les C&R), soit 39% du total consolidé de l'Entité II (soit aussi le même pourcentage que celui de la part des PL dans les dépenses primaires finales consolidées de l'Entité II).
4. Les recettes publiques effectives totales des PL (Graphique 6) se répartissent moitié-moitié entre recettes propres, essentiellement fiscales, et transferts budgétaires nets reçus (essentiellement en provenance des C&R). Les transferts budgétaires nets reçus du Pouvoir Fédéral (10% des recettes totales) représentent un peu plus du quart des transferts en provenance des C&R. Les PL sont donc très dépendants de ressources externes, principalement internes à l'Entité II en provenance des Régions.
5. Les recettes fiscales des PL (36,4% de leurs recettes totales) sont constituées (Graphique 7) à plus de 53% de recettes immobilières (précomptes et autres), à 37% environ des additionnels à l'impôt des personnes physiques (IPP).
6. Les dépenses primaires finales des PL (Graphique 8) sont majoritairement constituées de rémunérations et pensions⁹, pour plus de 56%, et d'Achats intermédiaires de Biens et Services (16,4%), les investissements des PL ne représentant « que » moins de 14% du total des dépenses primaires des PL. Ces investissements cependant n'en représentent pas moins à eux seuls plus de la moitié (53%) des investissements publics totaux.

⁷ Elles-mêmes couvertes par ces mêmes transferts fictifs.

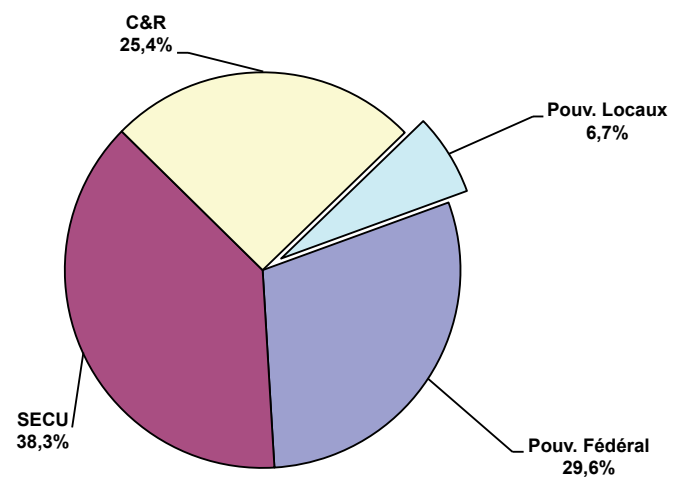
⁸ Dont 6,9% seulement de recettes propres, hors transferts fiscaux LSF perçus dans le cadre des Lois spéciales de financement.

⁹ Plus marginalement, l'essentiel des pensions étant de fait à charge du Pouvoir Fédéral.

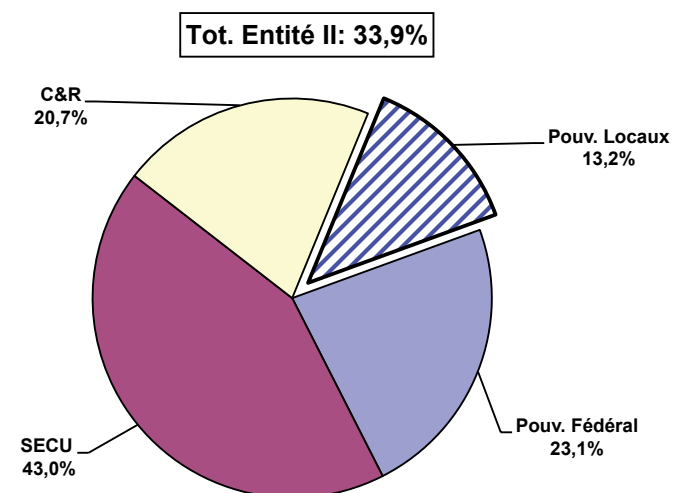
Graphique 3 - Structure des dépenses primaires finales



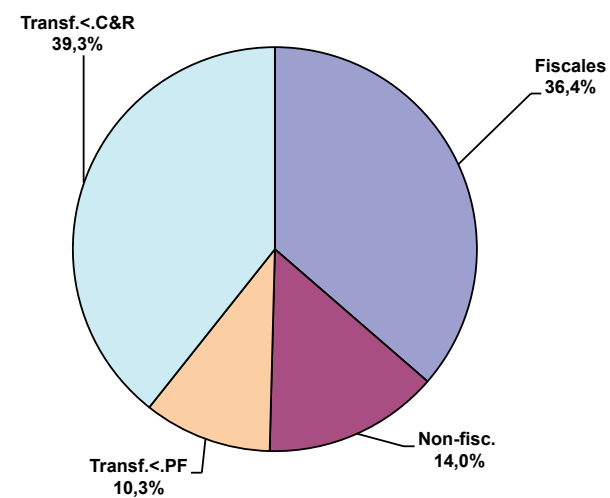
Graphique 4 - Structure des recettes propres, après transferts fiscaux



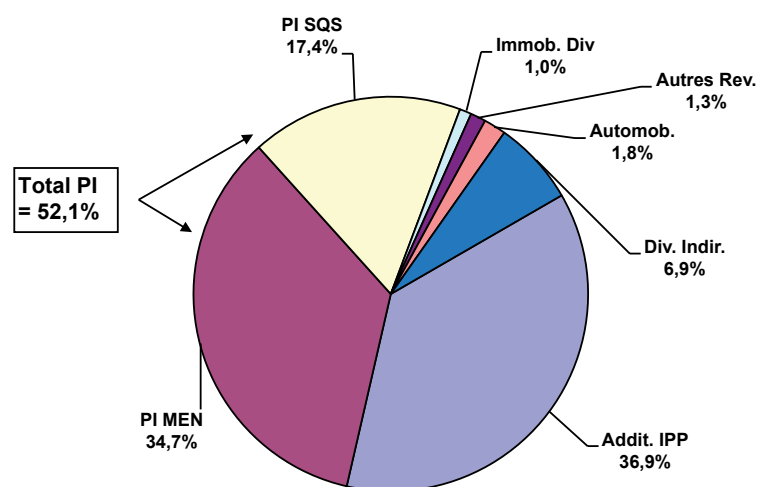
Graphique 5 - Répartition des recettes totales (après transferts fiscaux et budgétaires) par niveau de pouvoir



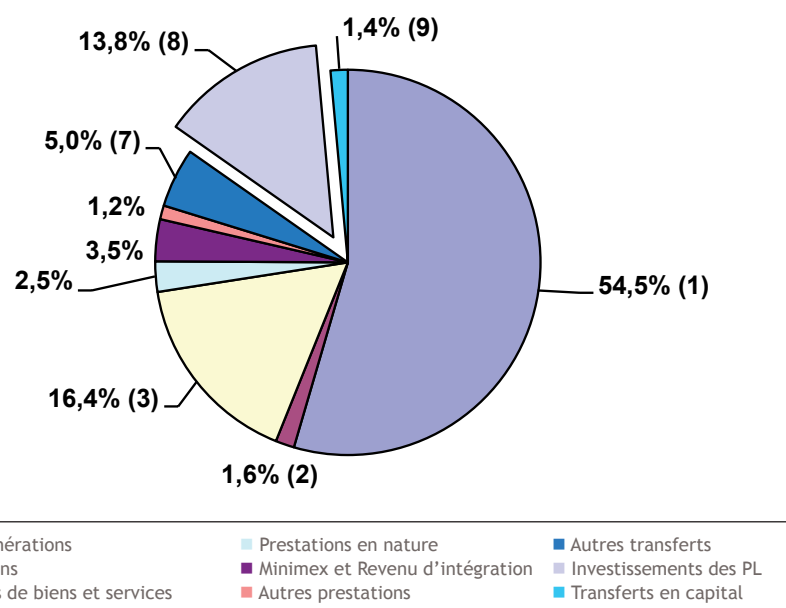
Graphique 6 - Structure des recettes totales des PL



Graphique 7 - Structure des recettes fiscales des PL



Graphique 8 - Structure des Dépenses primaires (finales) des PL



III. Evolutions effectives et structurelles des finances publiques locales

Les soldes budgétaires effectifs des PL en % du PIB, tout comme ceux d'autres niveaux de pouvoirs, ne sont pas de bons indicateurs à court terme de l'évolution sous-jacente ou structurelle des finances publiques locales. **Ces soldes sont en effet influencés par des facteurs temporaires, non-récurrents ou cycliques de nature variable.** Parmi ceux-ci, notons :

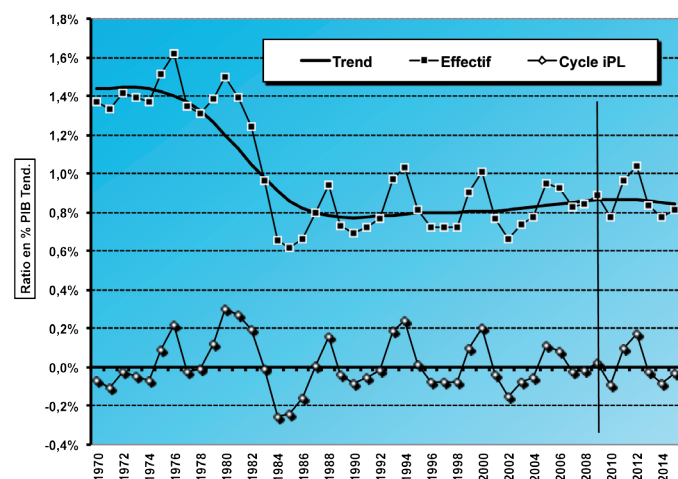
- le cycle précité des investissements publics des PL, avec une amplitude pouvant atteindre de 0,3 à 0,4% de PIB en 2-3 ans à peine ;
- les fluctuations cycliques de la croissance et du PIB autour de leur trend de longue période, ceci affectant le ratio des dépenses primaires à travers l'effet dit « dénominateur »¹⁰ ;
- les écarts d'évolution entre les prix nationaux à la consommation ou l'indice-santé, d'une part, et les prix du PIB, d'autre part, influencent également l'évolution du ratio des dépenses primaires - et donc du solde primaire, sans que cela traduise des inflexions de politique discrétionnaire en matière de dépenses ;
- en SEC95, les recettes fiscales liées aux additionnels d'IPP peuvent enregistrer occasionnellement des fluctuations erratiques significatives (comme en 2009-2010), liées principalement aux variations de rythmes d'enrôlement du Pouvoir Fédéral.

Le solde (primaire) structurel des PL sera donc défini comme le solde (primaire) effectif corrigé pour l'incidence de ces divers facteurs. Les divers graphiques qui suivent illustrent l'impact de plusieurs des facteurs mentionnés ci-avant, ainsi que leurs résultats en termes d'évolutions du ratio des dépenses primaires structurelles ou en termes de soldes structurels.

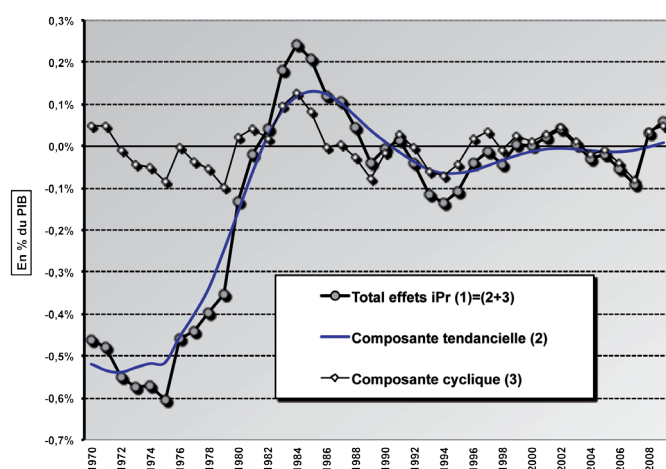
1. Le Graphique 9 trace l'évolution du ratio en volume des dépenses d'investissements des PL, ainsi que les divers cycles (de 6 ans) associés. Il ressort que ces cycles s'enroulent depuis la fin des années 80 autour d'une tendance légèrement haussière (+0,2% de PIB en 25 ans ou 4 cycles).
2. Le Graphique 10 témoigne de l'impact des modifications des prix relatifs sur le ratio en valeur des dépenses primaires, avec des incidences annuelles pouvant atteindre 0,1% de PIB, et des incidences cumulées pouvant s'élever à 0,2% de PIB (comme en 1984-85).

¹⁰ Le ratio des dépenses primaires en valeur et en volume est en effet influencé à la hausse ou à la baisse selon que le PIB effectif est inférieur ou au contraire supérieur au PIB tendanciel de longue période, c'est-à-dire selon que l'Output-Gap ou écart de PIB est négatif ou positif.

Graphique 9 - Cycles des investissements des PL (en volumes)



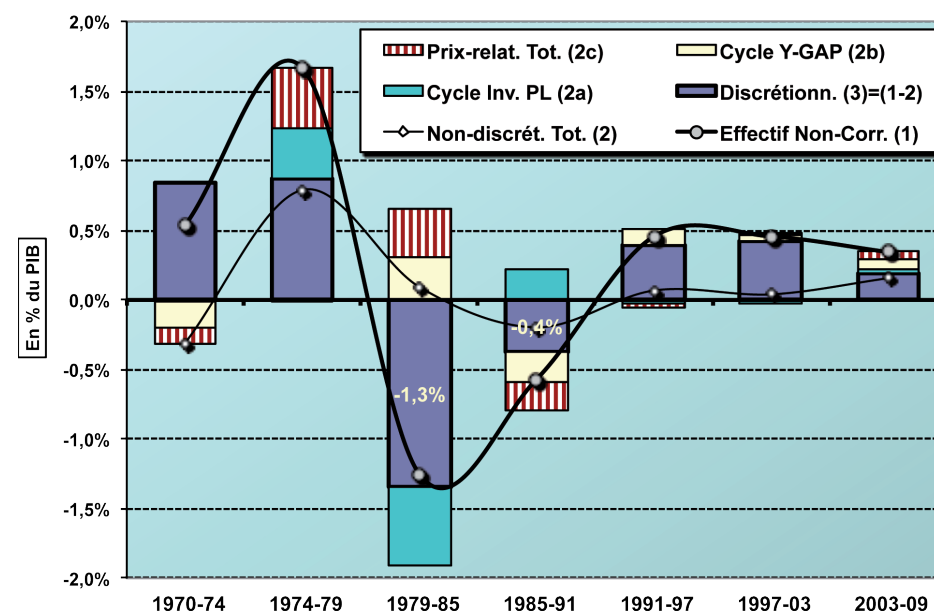
Graphique 10 - Effets prix-relatifs en dépenses primaires



3. Le Graphique 11 opère par sous-périodes une décomposition (additive) de l'évolution du ratio apparent des dépenses primaires en, d'une part, trois composantes non-discrétionnaires (2a à 2c), dont la composante cyclique, et d'autre part la composante résiduelle définie comme discrétionnaire. Cette dernière est négative (baisse du ratio structurel, comme en 1979-85) lorsque les dépenses primaires locales en volume augmentent moins vite que le PIB tendanciel (politique budgétaire restrictive) et est symétriquement positive (comme en 1970-79 et après 1991) quand la croissance annuelle de ces dépenses

primaires locales est supérieure à la croissance économique tendancielle (orientation budgétaire dite expansive). On observe notamment une forte hausse du ratio structurel des dépenses primaires des PL au cours des deux premières sous-périodes (un total de 1,7% de PIB en 1970-79), suivie d'une baisse tout aussi importante (-1,7% de PIB) les 12 années suivantes (1979-91). Par la suite (3 cycles complets de 6 ans suivants), on retrouve un trend clairement haussier de ce ratio structurel, avec une progression totale de 1,0% de PIB. Les incidences non-discrétionnaires totales sont assez systématiquement haussières (défavorables), sauf en 1970-74 (incidences cycliques favorables) et en 1985-91 (incidences cycliques et effets prix-relatifs favorables).

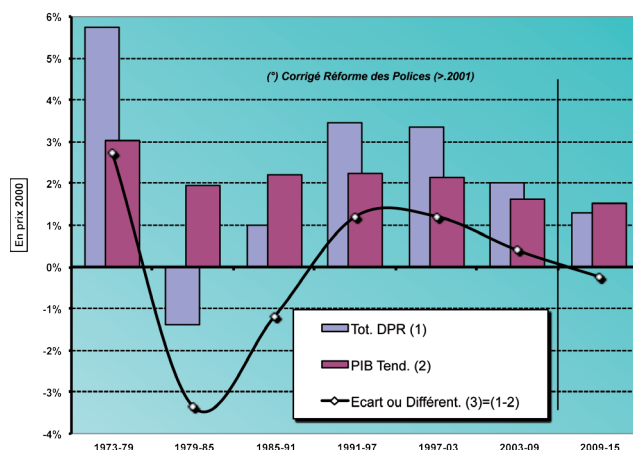
Graphique 11 - Déterminants de l'évolution du ratio des Dépenses primaires par sous-périodes



4. L'analyse complémentaire en termes de taux de croissance comparés des dépenses primaires des PL et du PIB à prix constants est présentée au Graphique 12, où l'on voit qu'après une orientation budgétaire « expansive » pendant les années 70 et restrictive pendant la décennie suivante, la croissance réelle corrigée des DPR des PL repasse au-dessus de la croissance économique tendancielle, d'où une nouvelle hausse à caractère expansif du ratio structurel des dépenses primaires.

Les finances publiques locales en SEC95 : Normes budgétaires, évolutions récentes et perspectives

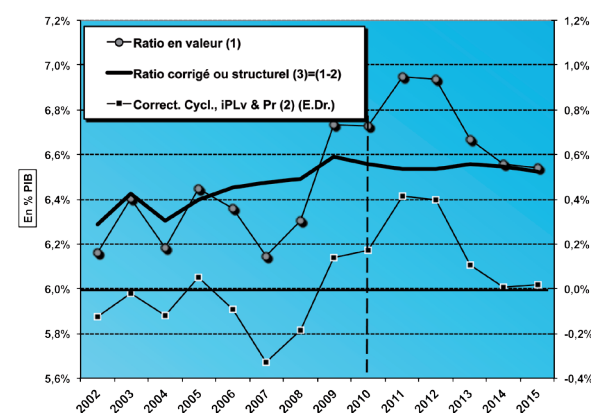
Graphique 12 - Croissances réelles comparées
des DPR et du PIB tendanciel



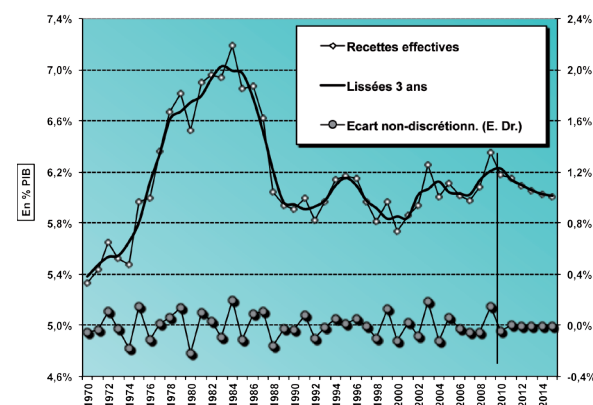
5. Pour bien illustrer l'impact à plus court terme des corrections non-discrétionnaires apportées en matière de dépenses primaires, le Graphique 13 présente sur la période 2002-2015 les évolutions respectives du ratio nominal apparent (non-corrigé), du ratio structurel (corrigé) en volume, et enfin de l'écart entre les deux (l'impact des 3 incidences non-discrétionnaires évoquées en dépenses). On observe que le ratio structurel est beaucoup plus stable que le ratio apparent, et que sur une période de quelques années, l'impact cumulé des corrections ou incidences non-discrétionnaires sur le solde primaire peut être très important (0,75% de PIB en 4 ans en 2007-2011, soit un impact relatif de plus de 10% des dépenses correspondantes).
6. En matière de ratio des recettes (Graphique 14), l'incidence non-discrétionnaire principale aisément mesurable se situe au niveau des écarts erratiques qui peuvent provenir tant des recettes propres (principalement les additionnels IPP suite aux variations de rythmes d'enrôlement du PF) que des transferts budgétaires reçus. Ces incidences seront donc mesurées comme l'écart entre les évolutions effectives et les évolutions lissées par une moyenne mobile tri-annuelle centrée. Ici aussi les fluctuations « erratiques » d'une année à l'autre peuvent atteindre de 0,2 à 0,3% de PIB, comme par exemple en 2009-2010.
7. Un dernier Graphique 15 relatif à cette section retrace la trajectoire résultante des soldes structurels (ou corrigés) des PL (en ce compris donc les charges d'intérêts) sur la période 1983-2010-2015 (4 cycles complets). On peut observer la tendance nette à

l'amélioration du solde structurel (lissé) des PL sur la période 1983-1995 (un gain de 0,3 à 0,4% de PIB), suivie d'une rechute défavorable claire en 1995-2001 (de l'ordre de 0,3% de PIB). Par la suite on enregistre une stabilisation à un niveau de déficit structurel de l'ordre de 0,25% de PIB jusqu'en 2009-2010, avant une nouvelle détérioration attendue (de l'ordre de 0,1% de PIB) à politique inchangée au cours de la période 2010-2015.

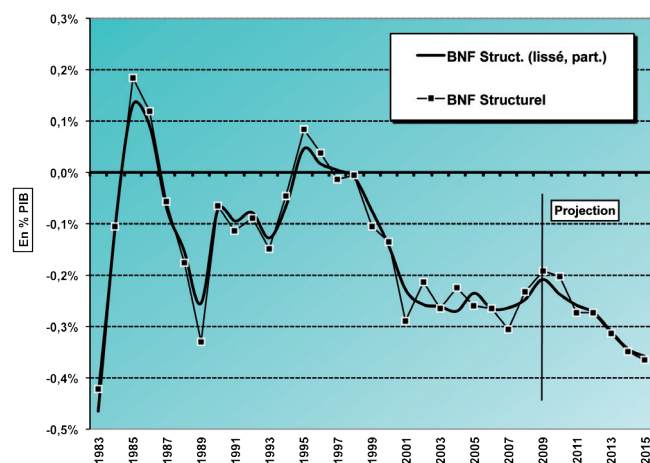
Graphique 13 - Ratios comparés des dépenses primaires des PL



Graphique 14 - Incidences non-discrétionnaires en recettes des PL



Graphique 15 - Soldes de financement structurels des PL



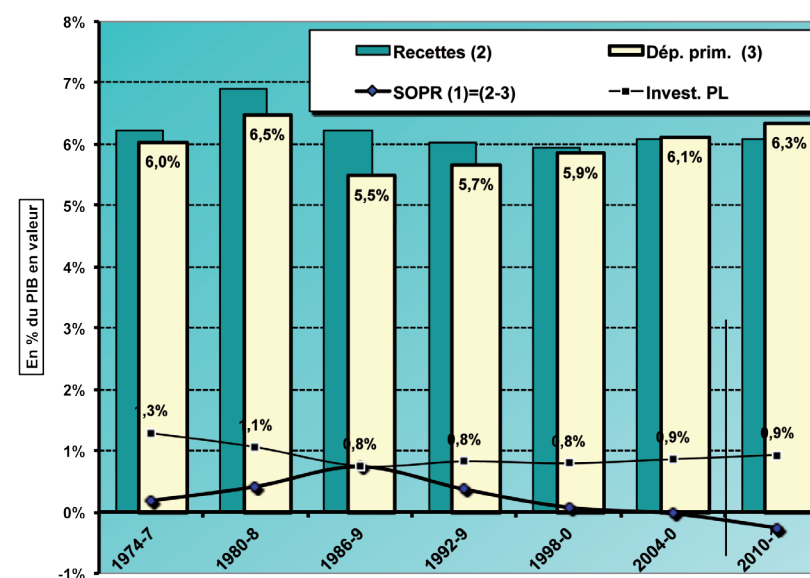
► IV. Perspectives budgétaires des PL en SEC95 à l'horizon 2015

Cette dernière section vise à **mettre en évidence les perspectives budgétaires futures des PL à politique inchangée**, et à resituer celles-ci par rapport aux enjeux budgétaires qui se dessinent à l'horizon 2015 et au-delà pour l'ensemble des finances publiques ainsi que pour chacune des deux principales Entités. Elle se base sur l'analyse de trois graphiques qui, chacun avec un angle d'approche différent, illustrent les risques élevés de dégradation structurelle accentuée des finances des PL au cours des 5 prochaines années, et ce en l'absence d'action correctrice de leur part ainsi que de leurs autorités régionales de tutelle respectives. Ces trois graphiques illustrent en moyenne de cycles (de 6 ans) les principales évolutions enregistrées dans le passé en matière de finances publiques locales, ainsi que celles escomptées par le BFP et plus récemment par le CSF sur base des méthodologies, informations et projections prospectives existantes.

1) Le premier des 3 graphiques qui suivent (Graphique 16) illustre l'évolution du ratio des soldes primaires (hors charges d'intérêts) des PL depuis le cycle complet 1974-79, ainsi que quelques uns de leurs déterminants standards. Après s'être très sensiblement amélioré au cours des 3 premiers cycles (période 1974-1991), le surplus primaire moyen commence à nouveau à se détériorer à partir du cycle 1992-97. Il redevient marginalement négatif (déficitaire) en 2004-2009 après avoir été excédentaire de 0,7% de PIB en moyenne annuelle en 1986-91, et ce suite au très vigoureux assainissement de la

première moitié des années 80. Il est important de noter que ce retournement primaire défavorable devrait encore s'accroître d'ici 2015, avec un déficit primaire attendu de près de 0,2% de PIB en moyenne à politique inchangée sur le cycle 2010-2015. Or cette détérioration significative depuis le cycle 1986-91 n'est que très faiblement imputable à l'évolution des investissements des PL, sur lesquels l'attention est souvent focalisée. Comme le montre le graphique, les investissements publics des PL commencent par régresser (de 1,3% de PIB en moyenne en 1974-79 à 0,8% en moyenne seulement en 1986-91) avant de remonter modestement à 0,9% de PIB en 2004-2009 et de rester probablement à ce niveau en 2010-2015. Cette hausse d'un peu plus de 0,1% de PIB (0,14%) sur 4 cycles complets ne représente qu'un septième seulement (14%) de la dégradation de solde primaire moyen de 1% de PIB sur la période correspondante (on passe de +0,7% de PIB en 1986-91 à -0,3% de PIB anticipé en 2010-2015). Le ratio des recettes effectives totales des PL ne recule lui aussi qu'assez faiblement sur cette période de 4 cycles complets (d'un peu plus de 0,1% de PIB ou près de 15% de la détérioration primaire globale). Par contre, le ratio moyen des dépenses primaires totales des PL (investissements publics inclus), comme l'indique le graphique, progresse sensiblement, passant de 5,5% de PIB en 1986-91 à 6,3% de PIB attendu en 2010-2015 (une progression de 0,8% de PIB). Hors investissements des PL, cette hausse est encore de près de 0,7% de PIB (plus de 12% en termes relatifs), ou près de 70% de la détérioration correspondante des soldes primaires ;

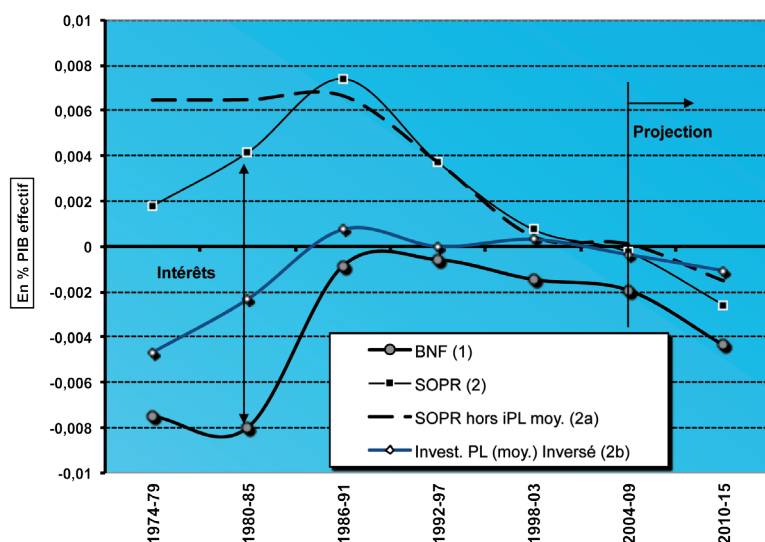
Graphique 16 - Les soldes primaires des PL par cycle de 6 ans et leurs composantes



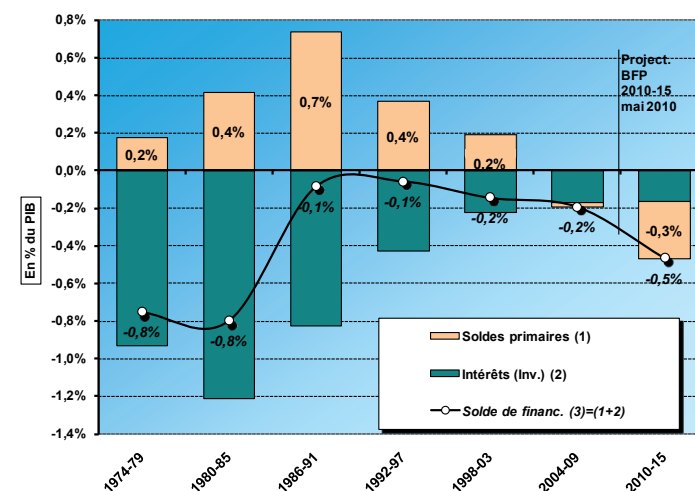
Les finances publiques locales en SEC95 : Normes budgétaires, évolutions récentes et perspectives

2) Le Graphique 17 présente les mêmes évolutions, mais en se focalisant directement sur les évolutions en matière de soldes primaires hors investissements (moyens) des PL. Ces derniers se détériorent en 4 cycles de plus de 0,8% de PIB, soit plus de 80% du total (investissements des PL inclus), ceci indiquant à nouveau qu'une part largement prépondérante de la détérioration structurelle des finances publiques locales ne se situe pas au niveau des dépenses d'investissements des PL mais résulte d'un rythme de progression de leurs dépenses primaires courantes (hors investissements) qui dépasse largement celui de leurs recettes effectives totales (propres + reçues en provenance d'autres niveaux de pouvoirs).

Graphique 17 - Le BNF des PL par cycles complets et ses composantes



Graphique 18 - Soldes de financement passés et futurs (2011-2015) des PL



3) Le Graphique 18 montre par ailleurs que dans une mesure non négligeable, la baisse du poids des charges d'intérêts des PL après le milieu des années 80 (ou après le cycle 1980-1985) compense la détérioration de leurs soldes primaires moyens. Ainsi par exemple, du cycle 1986-1991 au cycle 1998-2003, ce poids est amputé de près des trois quarts (il passe de 0,8% de PIB à un peu plus de 0,2% de PIB à peine). Par la suite cependant, ce gain du côté des charges d'intérêts devient tout à fait marginal, alors que la détérioration du solde primaire moyen des PL se poursuit ou se poursuivrait à politique inchangée (de +0,1% de PIB en 1998-2003 à -0,3% de PIB attendu en 2010-2015, soit une nouvelle détérioration attendue de 0,4% de PIB).

En finale, tout semble indiquer que si contribution il doit y avoir des PL à l'effort global de consolidation budgétaire en vue aussi de stabiliser leur propre taux d'endettement et d'éviter l'enclenchement d'un effet « Boule de neige » à leur niveau, **cet effort devrait se concentrer sur l'amélioration de leur solde (primaire) courant (hors investissements locaux)**, soit par réduction sensible de la progression attendue des dépenses courantes, soit par accélération de la progression des recettes totales perçues (recettes propres et / ou recettes budgétaires en provenance des autorités régionales de tutelles, appelées à mieux financer les dépenses diverses mises à charge des PL).

SEC95

ET COMPTABILITÉ COMMUNALE

*Texte basé sur l'intervention de Claude MODART,
Service Comptes nationaux/régionaux et conjoncture, Banque nationale de Belgique¹*

¹ Texte réalisé par l'éditeur de la présente publication, sous sa seule responsabilité.

La présente contribution vise à présenter l'articulation entre les données relatives au secteur local telles qu'elles existent au niveau de la comptabilité communale d'une part, telles qu'elles sont traitées en SEC95 d'autre part. Une première partie présente les principes généraux du système européen des comptes nationaux et régionaux (le SEC95) et son utilisation pour les notifications des données de déficit public et de dette publique dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs. La deuxième rappelle brièvement les grandes lignes de la comptabilité communale. Enfin, la troisième partie met en évidence les principales différences entre les deux systèmes comptables et décrira les corrections enregistrées dans la table de passage entre le solde ordinaire de l'exercice propre de la comptabilité communale et le solde de financement du SEC95.

► I. Le système européen des comptes nationaux (SEC95)

I.A. Des références légales et méthodologiques

Le Système européen de comptes économiques intégrés (SEC) a des références à la fois légales et méthodologiques. Certaines s'appliquent au traitement des données relatives à l'ensemble des unités institutionnelles et permettent d'établir les comptes nationaux de l'ensemble de l'économie d'un Etat ou d'une région, d'autres sont spécifiques aux unités institutionnelles du secteur des administrations publiques. Soulignons que ces références reposent principalement sur des règlements, lesquels, contrairement à une directive, sont directement applicables et ne doivent pas être transposés par les États membres dans leur droit interne².

² « Néanmoins, son application nécessite parfois des mesures d'exécution en droit interne : il peut ainsi imposer aux États membres d'arrêter les dispositions nécessaires à son exécution correcte, telles que des mesures de contrôle ou des sanctions pénales; il peut aussi laisser aux États membres une assez grande latitude quant à certains choix qui doivent être opérés en droit interne » (d'après Atlas - Lexique administratif et juridique, <http://atlas.wallonie.be/lexique/reglement-europeen/diff?rev1=1211804712.09&rev2=1211804712.09>).

Les références légales pour la Procédure concernant les Déficit Excessifs (PDE) sont constituées par deux Règlements européens :

- le Règlement 479/2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne (codification du Règlement 3605/93 modifié par les Règlements 475/2000, 351/2002 et 2303/2005) ;
- le Règlement 679/2010 portant modification du Règlement 479/2009 en ce qui concerne la qualité des données statistiques dans le contexte de la procédure concernant les déficits excessifs.

S'y ajoutent des références méthodologiques, dont certaines sont spécifiques aux comptes des administrations publiques :

- le Règlement 2223/96 du 25 juin 1996 du Conseil de l'Union européenne du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté et, plus spécifique, le Règlement 2558/2001 du 3 décembre 2001 qui établit un traitement différent des swaps entre le SEC95 d'une part, la procédure déficit excessif d'autre part ;
- la jurisprudence d'Eurostat, codifiée au travers du Manuel SEC95 pour le déficit public et la dette publique, lequel est régulièrement mis à jour.

I.B. Le secteur des administrations publiques

Venons-en au secteur des administrations publiques. En d'autres termes, quand une unité institutionnelle appartiendra-t-elle au secteur des administrations publiques ? Cela dépendra de la réponse aux trois questions suivantes :

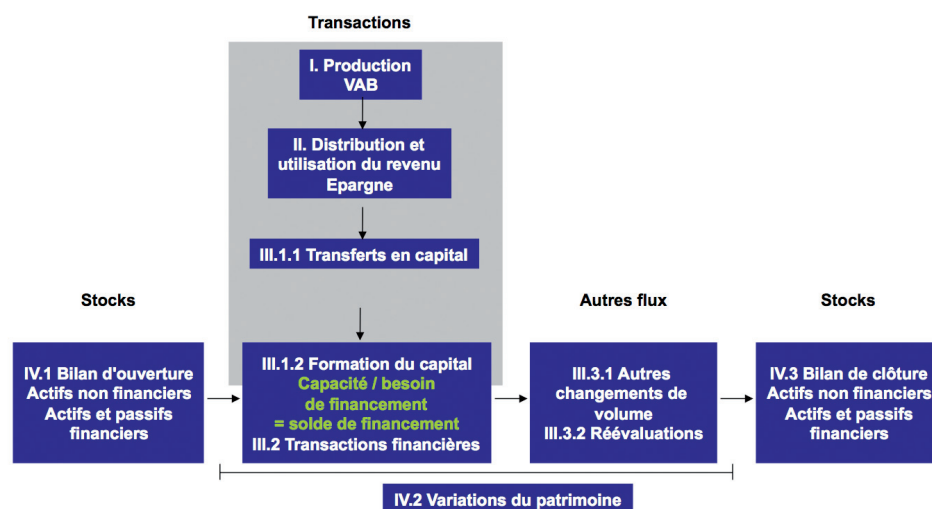
- l'unité est-elle une unité institutionnelle, c.-à-d. dispose-t-elle d'une autonomie de décision et d'une comptabilité complète ?
- l'unité est-elle une unité publique, c.-à-d. contrôlée par une administration publique ?
- l'unité est-elle non marchande, c.-à-d. les ventes couvrent-elles moins de 50 % des coûts ?

Si les trois réponses sont affirmatives, l'unité sera considérée comme appartenant au secteur des administrations publiques. On parlera par contre d'une société publique si les deux premières réponses sont positives et la dernière réponse est négative.

I.C. L'architecture générale du système

Le SEC95 est un système comptable complet, comme le montre le Tableau 1.

Tableau 1 - Architecture générale du SEC95



Les enregistrements en SEC95 se font sur la base des **droits constatés**. Cela implique que :

- l'enregistrement est **généralisé** sur base des droits et obligations; les recettes et dépenses publiques ne peuvent plus être enregistrées sur une base de caisse ;
- les intérêts enregistrés sont les intérêts courus (et non plus échus) selon le principe du coût d'endettement (point de vue du débiteur) ;
- lorsqu'une flexibilité existe pour certains impôts (ex.: additionnels rôles IPP), ces derniers sont enregistrés au moment de l'émission des rôles.

Cette approche souffre toutefois d'une **restriction** : les recettes fiscales et parafiscales doivent refléter les montants réellement encaissés, au moins sur le moyen terme. Deux méthodes de calcul peuvent donc être utilisées pour les recettes fiscales et parafiscales :

- la caisse transactionnalisée, aussi appelée méthode de la caisse ajustée : les montants encaissés sont attribués à la période économique sous-jacente ;
- les droits constatés corrigés avec une estimation raisonnable des recettes fiscales et parafiscales dues mais qui ne seront jamais perçues.

I.D. La procédure concernant les déficits excessifs (PDE)³

Le Traité de Maastricht impose aux États membres de l'Union européenne de **respecter une discipline budgétaire en se conformant à deux critères** : un déficit égal à 3 % du PIB au maximum et une dette égale à 60 % du PIB au maximum conformément aux définitions du Protocole sur les procédures de déficit excessif annexé au Traité. Ces valeurs sont basées sur les concepts des statistiques de finances publiques⁴.

Le **déficit public** correspond au besoin de financement⁵ de l'administration publique tel que défini par le SEC95, corrigé du traitement des intérêts relatifs aux swaps. Le solde de financement SEC95 diffèrera donc du solde de financement PDE, compte tenu d'une prise en compte différente des swaps ; d'où la présence de deux soldes budgétaires dans les tableaux relatifs aux finances publiques en SEC95.

En termes de statistiques de finances publiques, les données considérées sont donc les suivantes :

- recettes et dépenses ;
- solde de financement SEC95 : capacité (+) / besoin (-) de financement
= solde du compte de capital = recettes - dépenses ;
= solde du compte financier = solde de la variation des créances et de la variation des engagements dues aux opérations financières ;
en pratique => ajustement entre le solde du compte de capital et le solde du compte financier ;
- solde de financement PDE (déficit) : solde de financement SEC95 corrigé, pour les charges d'intérêt, des gains nets provenant de certaines transactions financières, telles que les contrats d'échange (swaps) et les contrats de garantie de taux (FRA's).

La **dette publique** est définie comme la somme des engagements des administrations publiques envers les autres secteurs, évalués à la valeur nominale et représentés par du numéraire et des dépôts, des titres autres que les actions, à l'exclusion des produits financiers dérivés, et des crédits. Elle ne comprend pas les instruments financiers suivants : droits nets des ménages sur les fonds de pension non autonomes constitués par les administrations publiques et autres comptes à payer.

³ Ce passage reprend également des éléments figurant sur le site de la BNB (<http://www.bnb.be/pub/stats/gfs/gfs.htm?l=fr>).

⁴ Traditionnellement, la Banque Nationale de Belgique publie les données relatives aux secteurs des administrations publiques dans un chapitre spécifique du Bulletin statistique, dont les tableaux sont également repris dans le domaine Finances publiques de Belgostat on-line. Outre les données des comptes nationaux relatives au secteur des administrations publiques, les tableaux présentent la dette brute consolidée des différents sous-secteurs ainsi que des données officielles de la Trésorerie fédérale, au niveau du pouvoir fédéral et de l'ensemble des communautés et régions (d'après <http://www.bnb.be/pub/stats/gfs/gfs.htm?l=fr>).

⁵ Un solde de financement positif est une capacité de financement.

La dette publique brute consolidée prise en compte dans la PDE diffère donc du passif financier SEC95, qui prend en compte tous les instruments et procède à une évaluation aux prix du marché.

Quant à la variation de la dette en PDE, elle peut être expliquée en prenant le montant (négatif) du déficit et en y ajoutant le solde des variations liées à d'autres facteurs (acquisitions nettes d'actifs financiers, moins variation des autres comptes à payer, différences de change sur la dette en devises, etc.).

► II. La comptabilité communale⁶

Rappelons rapidement les principales caractéristiques de la comptabilité communale, afin de pouvoir souligner les différences avec la comptabilité SEC95.

La **comptabilité communale est une comptabilité d'exercice**, ce qui implique que toute opération est rattachée à l'exercice au cours duquel la créance ou l'obligation est née dans le chef de la commune, indépendamment de savoir quand il y aura encaissement ou décaissement effectif.

Elle est composée de **deux exercices distincts** :

- le service ordinaire, qui comprend l'ensemble des recettes et des dépenses qui se produisent une fois au moins au cours de chaque exercice financier et qui assurent à la commune des revenus et un fonctionnement réguliers, en ce compris le remboursement de dettes ;
- le service extraordinaire, constitué par l'ensemble des recettes et des dépenses qui affectent directement et durablement l'importance, la valeur ou la conservation du patrimoine communal à l'exclusion de son entretien courant.

Plusieurs **soldes budgétaires** sont pris en compte :

- le solde de l'exercice propre, c.-à-d. la différence entre les recettes acquises et dépenses engagées de l'exercice considéré ;
- le solde de l'exercice global, qui est le solde de l'exercice propre, auquel on ajoute le solde des exercices antérieurs et le solde des prélèvements (transferts entre le budget et les fonds de réserves ou entre le budget ordinaire et le budget extraordinaire).

Ces soldes sont soumis à des règles en matière d'équilibre budgétaire :

- le budget des dépenses et des recettes ne peut présenter un solde à l'ordinaire ou à l'extraordinaire en déficit ni faire apparaître un équilibre ou un boni fictif ;

- la règle s'applique distinctement sur le budget ordinaire et le budget extraordinaire et porte sur l'ensemble des exercices tous confondus (soit l'exercice global).

En conclusion, soulignons que :

- la distinction entre service ordinaire et service extraordinaire ne correspond pas vraiment à la distinction entre opérations courantes et en capital dans le budget de l'Etat ;
- les remboursements contractuels des emprunts (amortissement du capital), bien qu'ayant une nature patrimoniale, ne sont pas considérés comme des dépenses extraordinaires mais sont imputés au service ordinaire.

► III. Comptabilité nationale et comptabilité publique

La méthodologie SEC95 et l'approche traditionnelle de la comptabilité communale diffèrent donc substantiellement. Les points suivants traitent des principales différences et des corrections apportées pour passer de l'approche traditionnelle au SEC95.

III.A. Un périmètre différent

Le Tableau 2 présente le périmètre habituel des administrations locales en Belgique.

Tableau 2 - Les administrations locales en Belgique

Le Royaume	La Wallonie
10 provinces	5 provinces
589 communes	253 communes
589 CPAS	253 CPAS
196 zones de police	70 zones de police
polders et wateringues	wateringues
agglomération bruxelloise	-
autres institutions locales (intercommunales, régies communales,...) non marchandes	

Comme le montre le Tableau 3, certaines unités institutionnelles appartenant au secteur local tel que présenté ci-dessus ne font pas partie du sous-secteur des administrations locales en SEC95. En effet, ces unités ne répondent pas aux conditions d'appartenance au secteur des administrations publiques telles que précisées au point I.2. ci-dessus.

⁶ Sur ce sujet, voir également la contribution d'Arnaud Dessoy dans la présente publication.

Tableau 3 - Différences de périmètre avec le secteur local : unités institutionnelles ne faisant pas partie du sous-secteur des administrations locales

Institutions	Secteur SEC95
intercommunales d'exploitation marchandes	
régies (ordinaires et autonomes) marchandes	
sociétés agréées de logement sociaux	sociétés non financières
associations Chapitre XII	
agences locales pour l'emploi (ALE)	
Caisse d'épargne communale de Tournai	sociétés financières
Caisse publique de prêts de la ville de Bruxelles	
fabriques d'églises	Institution sans but lucratif au service des ménages

III.B. Le passage entre le solde ordinaire de l'exercice propre et le solde de financement SEC95

Les Tableaux 4 et 5 présentent les modalités de passage du solde ordinaire de l'exercice propre au solde de financement SEC95.

Tableau 4 - Table de passage entre le solde ordinaire de l'exercice propre et le solde de financement SEC95 (en anglais)

	Year				
	2006	2007	2008	2009	2010
Member state Belgium					
Datas are in... (millions of units of national currency)					
Date 30/09/2010					
Working balance in local government accounts	L	L	L	L	
Basis of the working balance	(1)	(1)	(1)	(1)	
Financial transactions included in the working balance	L	L	L	L	
Loans (+/-)	L	L	L	L	
Equities (+/-)	L	L	L	L	
Other financial transactions (+/-)	L	L	L	L	
of wich transactions in debt liabilities (+/-)	L	L	L	L	
<i>Detail 1</i>					
<i>Detail 2</i>					
Non-financial transactions not included in the working balance	L	L	L	L	
<i>Detail 1</i>					
<i>Detail 2</i>					
Difference between interest paid (+) and accrued (EDP D/41) (-)	L	L	L	L	
Other accounts receivable (+)	L	L	L	L	
<i>Detail 1</i>					
<i>Detail 2</i>					
Other accounts payable (-)	L	L	L	L	
<i>Detail 1</i>					
<i>Detail 2</i>					
Working balance (+/-) of entities not part of local government	L	L	L	L	
Net borrowing (-) or net lending (+) of other local government bodies	L	L	L	L	
<i>Detail 1</i>					
<i>Detail 2</i>					
Other adjustments (+/-) (please detail)	L	L	L	L	
<i>Detail 1</i>					
<i>Detail 2</i>					
<i>Detail 3</i>					
Net borrowing (=)/lending(+) (EDP B.9) of local government (S.1313)	-781	-277	-472	-827	-1370

Tableau 5 - Passage entre le solde ordinaire de l'exercice propre et le solde de financement SEC95

solde ordinaire de l'exercice propre (droits nets/imputations)



+ recettes extraordinaires de transferts et d'investissements
 - dépenses extraordinaires de transferts et d'investissements
 - recettes ordinaires de remboursement de prêts
 + dépenses ordinaires de remboursement de la dette
 + correction due aux différences de moment d'enregistrement (ex. : additionnels rôles IPP, PrI et taxe de circulation enregistrés au moment où le montant de la créance fiscale est fixé, transferts en provenance et à destination des autorités supérieures)
 + correction due aux opérations non financières requalifiées en opérations financières et vice-versa (ex. : superdividendes provenant de produits de ventes d'actifs ou des gains de réévaluation, prises de participations requalifiées en transferts en capital)



= solde de financement SEC95

III.C. Quatre divergences avec la comptabilité communale

Quatre divergences principales peuvent être observées.

1. La comptabilisation des emprunts

Dans le SEC95, les opérations sur emprunts (accroissements nets des passifs financiers) sont des opérations financières sans impact sur le solde tandis que les investissements (nets des désinvestissements) ont un impact direct sur le solde indépendamment de la manière dont ils sont financés.

2. La notion d'exercice budgétaire

Les droits constatés ne sont pas définis de manière identique dans les deux systèmes comptables.

3. La référence en matière d'équilibre

Dans le SEC95, le solde se réfère au solde de l'année calendaire et ne tient pas compte du résultat des exercices antérieurs et des prélèvements.

4. L'enregistrement de l'acquisition/la cession d'actifs financiers

Dans le SEC95, les opérations sur actifs financiers sont des opérations financières sans impact sur le solde (restructuration des avoirs financiers).

III.D. La problématique de la disponibilité des données de base sur les finances locales

Actuellement, il n'y a pas de centralisation sur support informatique des comptes des entités locales, à l'exception des comptes des communes flamandes. Cela implique que les comptes des pouvoirs locaux sont construits sur la base de sources indirectes (ex.: sondage, données de l'ONSSAPL, de DEXIA, des autorités supérieures). Il n'est dès lors pas possible de répondre à la demande du Conseil Supérieur des Finances ou des Régions de disposer de comptes par région. De plus, Eurostat juge la qualité des données insuffisante.

Le futur proche devrait rendre accessible les données sur support informatique, des projets étant en cours de réalisation dans les régions. Les premiers résultats (portant vraisemblablement sur les comptes des communes 2008 et 2009) devraient être disponibles en 2011/2012.

INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL ET SEC95

*Arnaud DESSOY,
Responsable des Etudes Public Finance & Social Profit chez Dexia Banque*

► I. Introduction : contexte de la problématique

Dans le contexte actuel de la crise de la dette souveraine affectant de nombreux Etats européens, la limitation de l'endettement est aujourd'hui au centre des préoccupations des politiques publiques.

Dans ce contexte, les statistiques de finances publiques établies selon les normes comptables SEC95 forment désormais la base du monitoring budgétaire européen, que ce soit au niveau de la procédure de déficit excessif (PDE) ou au niveau des plans de stabilité et de convergence déposés devant les instances européennes par les divers Etats membres. Suite à l'adoption récente de la réforme de la gouvernance économique par les autorités européennes, ces normes budgétaires seront encore plus contraignantes à l'avenir.

Rappelons que ces normes budgétaires s'appliquent à l'ensemble des administrations publiques, c'est-à-dire l'administration centrale, les administrations de sécurité sociale, les administrations d'états fédérés et les **administrations locales**. Le niveau local, longtemps laissé en marge des débats sur le partage des objectifs budgétaires, se voit progressivement intégré aux projets gouvernementaux d'assainissement des finances publiques.

Pour les communes, provinces, CPAS et zones de police, l'enjeu des normes SEC95 dépasse toutefois la simple problématique de l'équilibre entre recettes et dépenses. En effet, l'application des normes SEC95 a des répercussions proportionnellement plus importantes que les autres secteurs des administrations publiques. En cause, des règles comptables au niveau local qui diffèrent plus fondamentalement des normes comptables européennes que les autres niveaux de pouvoir, et le poids relatif des investissements locaux qui sont plus fortement impactés par les normes SEC95.

La présente contribution s'attache à souligner ces spécificités et à démontrer l'incidence qu'elles peuvent avoir sur la gestion publique au niveau local et sur leur politique d'investissement en particulier. Plus précisément, l'accent est mis sur la différence du mode d'enregistrement des emprunts qui, au niveau local, constituent une source importante de financement des investissements publics couverts à plus de 50 % par le secteur local.

Enfin, dans la perspective d'une intégration plus formelle du secteur local dans le pacte interne de stabilité budgétaire de la Belgique, on s'intéressera aux mécanismes déjà mis en place par certains pays européens en faveur de leurs pouvoirs locaux.

► II. Principales différences entre la comptabilité communale et la comptabilité SEC95 et leurs implications sur les investissements

La comptabilité des pouvoirs locaux¹ diffère de la comptabilité SEC95 sur **trois points majeurs** ; ceux-ci conduisant à de fortes différenciations des soldes budgétaires dégagés selon les deux optiques comptables.

II.A. Distinction des opérations ordinaires et extraordinaires

La réglementation relative à la comptabilité des pouvoirs locaux stipule la règle essentielle de la **séparation des services ordinaire et extraordinaire**. Bien que le budget forme un tout (principe d'unité), il est en réalité composé de deux services bien distincts. Cette distinction entre services ordinaire et extraordinaire constitue une caractéristique très spécifique de la comptabilité des pouvoirs locaux par rapport à la comptabilité de l'Etat ou des entités fédérées qui ont adopté un budget dit « unique ».

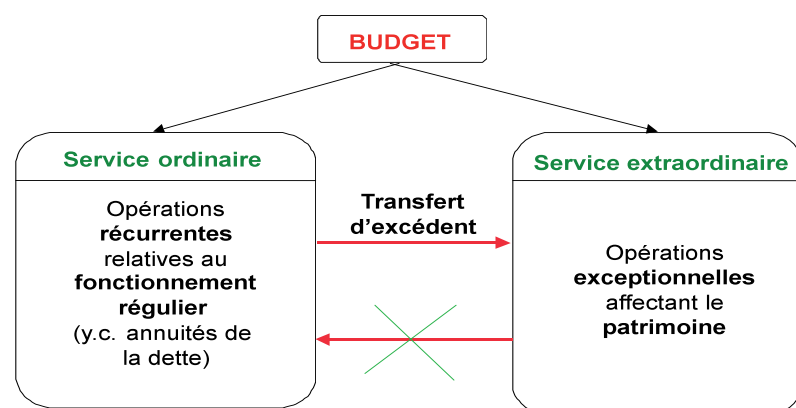
- Le **service ordinaire** regroupe l'ensemble des recettes et des dépenses qui se produisent une fois au moins au cours de chaque exercice financier et qui assurent à la commune des revenus et un fonctionnement réguliers, en ce compris le remboursement périodique de la dette. Font notamment partie du service ordinaire, les rémunérations, les cotisations

¹ Pour plus de détails, nous renvoyons le lecteur à l'article de : Dessoy, A., « La comptabilité des pouvoirs locaux : entre tradition et modernité », *Bulletin de Documentation du SPF Finances*, n° 1, 2009, pp. 227-280.

sociales, les charges financières, la couverture des déficits d'exploitation du CPAS ou de la zone de police, la fiscalité, la dotation du fonds des communes, les dividendes...

- Le **service extraordinaire** contient l'ensemble des recettes et des dépenses qui affectent directement et durablement l'importance, la valeur ou la conservation du patrimoine communal à l'exclusion de son entretien courant. Relèvent du service extraordinaire, l'achat ou la vente de bâtiments, les subsides pour investissements, les nouveaux emprunts...

Graphique 1 - Distinction entre le service ordinaire et extraordinaire



Les DEUX BUDGETS doivent être en EQUILIBRE !

Les recettes et les dépenses des services ordinaire et extraordinaire ne peuvent être confondues, les dépenses de chaque service sont équilibrées par des recettes de même nature, les recettes extraordinaires ne peuvent servir à la couverture des dépenses ordinaires. Cette contrainte découle d'un principe de saine gestion selon lequel il convient de ne pas s'endetter à long terme pour couvrir des dépenses quotidiennes.

Par contre, l'autorité locale est évidemment autorisée à financer des dépenses extraordinaires au moyen de ressources ordinaires, via un transfert (dépense de prélèvement). Un tel transfert n'est indiqué que si le budget ordinaire présente un boni suffisant, malgré une pression fiscale modérée. Ces conditions réunies, il favorise bien sûr la santé financière de la commune qui évite ainsi de recourir à l'emprunt pour financer des investissements de nature à accroître son patrimoine.

Cette distinction correspond grosso modo aux opérations courantes et en capital dans la comptabilité de l'État. La principale exception dans la comptabilité communale (et des pouvoirs locaux en général) réside dans le fait que les remboursements contractuels des emprunts (amortissement du capital), bien qu'ayant une nature patrimoniale, ne sont pas considérés comme des dépenses extraordinaires mais sont imputés au service ordinaire (cf. II.B. comptabilisation des opérations financières).

La règle de l'équilibre budgétaire pesant sur le service ordinaire en est d'autant plus contraignante pour les collectivités locales. Cette contrainte comptable appelée "règle d'or" est d'application sous une forme comparable par les pouvoirs locaux de la majorité des pays européens.

La méthode SEC95 ne distingue par contre pas le volet des opérations relatif au fonctionnement de celui qui sert à assurer le financement des investissements. Le solde budgétaire - appelé solde de financement - est la balance entre recettes (ressources) et dépenses (emplois) de toutes natures confondues, exception faite des emprunts.

Dans le système macro-économique du SEC95, les opérations économiques sont réparties selon une séquence de comptes hiérarchisés de sorte que le solde d'un compte entre dans le calcul du compte suivant pour aboutir finalement au solde de financement (ce dernier correspondant au solde du compte de capital) (cf. graphique 2). Contrairement à la comptabilité des pouvoirs locaux, le solde de financement intègre donc à la fois les opérations d'exploitation et de capital.

Graphique 2 - Structure simplifiée des comptes du système SEC95

	Emplois	Ressources
1. Compte de production		
Solde = Valeur ajoutée nette		
↓		
2. Compte de de distribution et d'utilisation du revenu		
Solde = Epargne nette		
↓		
3. Compte de capital		
Solde = Capacité / besoin de financement		

II.B. La comptabilisation des opérations financières

Une seconde différence fondamentale concerne les opérations financières qui sont comptabilisées en recettes ou en dépenses par les pouvoirs locaux et font donc partie intégrante de leurs soldes budgétaires.

Ces opérations financières sont répertoriées au niveau de la comptabilité des pouvoirs locaux par les codes de nature économique de classe 8 (Octrois de prêts et de participations) et de classe 9 (Dettes publiques et prélèvements). Ces opérations affectent tant le service ordinaire (remboursement des emprunts, dividendes exceptionnels) que le service extraordinaire (prise de participation, produits des emprunts).

Dans le cadre du SEC95 par contre, les opérations financières sont considérées comme des contreparties aux opérations économiques réelles. En effet une opération financière consiste en une opération entre des acteurs économiques, qui porte sur des actifs et des passifs financiers². Plus précisément, une opération financière peut se définir comme une action réciproque, convenue d'un commun accord entre des agents économiques, qui implique soit la création ou la liquidation simultanée d'un actif financier (crédit, titre de paiement, numéraire, actions, participations...) et de son passif de contrepartie (créance), soit le changement de propriété d'un actif financier, soit encore la souscription d'un engagement. Dans le concept du SEC, les opérations financières sont donc exclues du compte de capital et partant du solde de financement mais font l'objet d'une comptabilisation distincte dans les comptes financiers.

II.C. Règles d'imputation et comptabilité d'exercice

Le SEC95 prescrit que le moment d'enregistrement d'une opération économique est celui de la naissance, de la transformation ou de la disparition d'une créance, d'une dette ou plus généralement d'une valeur économique. C'est donc la notion de « droits constatés » qui constitue le critère d'imputation dans les statistiques macro-économiques.

La comptabilité des pouvoirs locaux qui a recours de longue date au système d'imputation dit de l'exercice s'inscrit partiellement dans cette logique. En effet, « Sont seuls considérés comme appartenant à un exercice, les droits acquis au pouvoir local et les engagements pris à l'égard de ses créanciers pendant cet exercice, quel que soit l'exercice au cours duquel ils sont soldés ».

A noter que l'État et les entités fédérées ont, jusqu'il y a peu, eu recours au système comptable dit de la gestion, c'est-à-dire au rattachement d'une opération à la date de son accomplissement quelle que soit la date de sa création. Ce n'est que depuis la réforme comptable de l'État (dont un des objectifs est précisément de se conformer aux normes SEC95)³ que l'État et les entités fédérées appliquent le système de « transaction » préconisé par le SEC95.

La comptabilité des pouvoirs locaux se différencie par contre de la comptabilité SEC95 sur la notion d'exercice. Alors que cette dernière ne retient exclusivement que les opérations enregistrées au cours de l'année, la comptabilité des pouvoirs locaux tient compte à la fois des opérations relatives à l'**exercice proprement** dit et celles ayant trait aux **exercices antérieurs**.

A noter que les opérations relatives aux exercices antérieurs reprennent les crédits de recettes et de dépenses non inscrits aux budgets des exercices clos (c'est-à-dire dont le compte a été arrêté par le conseil), mais qui se rattachent à cet exercice, mais aussi le **boni ou le mali reporté**. Enfin, la comptabilité des pouvoirs locaux intègre également la notion d'**opérations de prélèvement** qui permettent d'opérer des transferts (versement ou reprise) soit entre le budget (ordinaire/extraordinaire) et les fonds de réserves, soit entre le budget ordinaire et extraordinaire. En termes SEC95, le solde reporté ainsi que les opérations de prélèvement ne présentent aucune signification économique et n'ont donc pas d'équivalents.

Il en résulte que la **référence en matière d'équilibre** présente des différences notables entre les deux systèmes comptables.

En comptabilité communale, l'obligation d'équilibre s'interprète en référence à l'exercice global, c'est-à-dire en tenant compte du résultat des exercices antérieurs et des opérations de prélèvements (graphique 3).

Dans le cadre conceptuel du SEC95, on raisonne par contre exclusivement sur les opérations de l'exercice considéré, ce qui ne permet plus aux pouvoirs locaux de compenser un déficit temporaire en faisant appel aux réserves ou au résultat reporté. Par ailleurs, le solde final qui découle du système des comptes du SEC95 exprime un besoin (ou une capacité) de financement qui ne fait aucune distinction sur l'origine de ce déséquilibre (ou du surplus) qu'il soit lié à l'exploitation ou lié aux investissements (formation brute de capital fixe en comptabilité SEC95).

² Cour des Comptes, Document d'information relatif à la méthodologie SEC (2005).

³ Loi du 22 mai 2003 mais dont la mise en œuvre opérationnelle ne date que de 2010.

Graphique 3 - Les différents niveaux de soldes budgétaires en comptabilité communale



Par ailleurs, l'équilibre est une contrainte légale pour les pouvoirs locaux dont le non respect entraîne le refus du projet de budget par les autorités de tutelle, ce qui paralyse une partie importante des projets projetés. Concrètement, une commune qui présente un projet de budget en déficit à l'exercice global se verra, soit contrainte de revoir son épure pour atteindre l'équilibre, soit, dans les cas plus graves, soumise à un plan de gestion visant à ramener l'équilibre en échange d'une aide régionale temporaire.

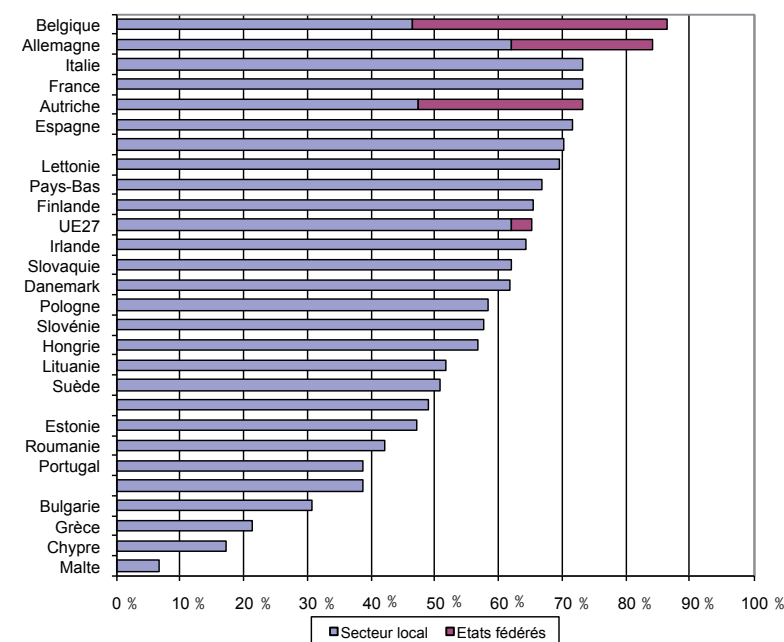
III. Rôle et spécificités des pouvoirs locaux au niveau des investissements publics

• Le poids prépondérant des investissements locaux

La caractéristique des pouvoirs locaux est de porter une part prépondérante des investissements publics. Dans les 27 pays membres de l'Union européenne, les pouvoirs locaux sont en effet à la base de **deux tiers des investissements publics**⁴. Cette proportion est un peu moindre en Belgique (à l'instar des autres pays fédéraux), car les entités fédérées prennent également une part significative des investissements à leur charge. En valeur absolue, les investissements du secteur local et des entités fédérées (pour les pays fédéraux) s'élèvent à plus de 285 milliards EUR en 2010, soit 14% de leurs dépenses totales.

⁴ Finances publiques territoriales dans l'Union européenne - juillet 2011 - Document réalisé par la Direction des Études de Dexia Crédit Local- disponible sur le site de Dexia banque www.dexia.be/NosEtudes.

Graphique 4 - Investissements publics : poids du secteur local (et des entités fédérées) dans l'ensemble du secteur public (%) - 27 pays de l'UE en 2010



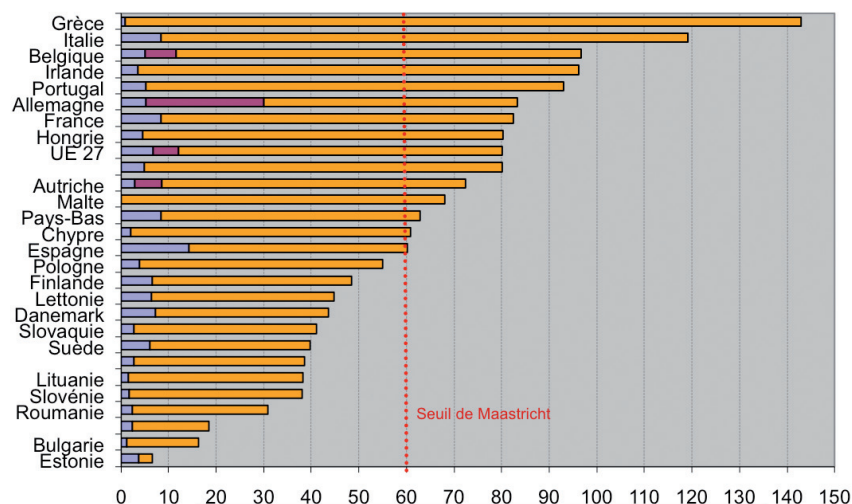
En dépit de ce rôle déterminant au niveau des investissements publics, il est assez frappant de constater que le niveau de l'endettement des pouvoirs locaux reste très modéré et bien maîtrisé (graphique 5) dans l'ensemble des pays européens.

La **dette du secteur local** (hors États fédérés) s'élève en 2010 (graphique 5) à 826 milliards EUR, soit **6,7% du PIB** dans l'ensemble des pays de l'UE et est largement minoritaire parmi l'ensemble de la dette publique (8,4%).

Ce niveau d'endettement limité (alors que les dépenses en capital sont importantes) s'explique par le fait que la **dette publique locale est majoritairement affectée au financement des investissements** et **encadrée par des règles prudentielles strictes**⁵ (autorisation préalable de l'autorité de tutelle, instauration de plafonds d'endettement limitant l'encours de dette total, le service de la dette ou les deux).

⁵ En particulier, la "règle d'or" qui impose de réserver le recours à l'emprunt uniquement pour le financement des investissements, c'est-à-dire aux dépenses qui contribuent à valoriser ou à préserver le patrimoine communal.

Graphique 5 - Endettement du secteur public dans l'UE 27 en 2010
répartition entre les acteurs (en % du PIB)



• L'emprunt, mode de financement légitime et approprié de l'investissement public

A côté de l'autofinancement et des subsides en capital reçus des autorités supérieures, l'emprunt constitue une source de financement indispensable à la réalisation des projets d'investissement des pouvoirs locaux. En Belgique, l'emprunt contribue en moyenne à près de 50% de leur financement. Rappelons que pour les pouvoirs locaux, le recours à l'emprunt n'est d'ailleurs réservé qu'au seul financement des investissements.

Le recours à l'emprunt est à la fois nécessaire mais également légitime⁶. Il a en effet pour vocation de permettre la jouissance immédiate d'un bien qui ne pourrait être financé totalement par ressources propres qu'en augmentant, immédiatement et fortement, la fiscalité. Le recours à l'emprunt traduit, en fait, la nécessité d'étaler dans le temps le paiement d'un équipement dont la charge financière est lourde, en en faisant supporter progressi-

vement le coût aux contribuables locaux ou aux utilisateurs. C'est donc une manière de répartir la charge de cet investissement sur la durée d'utilisation de l'équipement. La méthode comptable SEC95 qui traite différemment les opérations financières (et donc le recours à l'emprunt) est très pénalisante pour la recherche d'équilibre budgétaire des pouvoirs locaux. Pour aboutir à des résultats équivalents dans le cadre comptable des pouvoirs locaux, il conviendrait que ces derniers financent la totalité de leurs investissements sur fonds propres ou soient couverts par des subsides.

• Impact déterminant sur le dynamisme économique global et au niveau local

L'investissement public peut exercer un impact sur l'économie nationale et locale à deux niveaux : d'une part sur le plan conjoncturel et d'autre part sur le plan structurel⁷.

Le premier niveau d'analyse se réfère à une lecture « keynésienne » de l'économie. Il est bien connu en effet que les projets d'investissements publics ont un impact direct sur l'économie par ses effets induits sur les commandes de matériaux, de transport et de recours aux entreprises de construction. C'est en particulier le cas des investissements publics locaux qui sont géographiquement dispersés sur le territoire et qui ont davantage recours à une main-d'œuvre locale.

On notera à cet égard que, lors de l'importante récession enregistrée en 2009 et consécutive à la crise financière, de nombreux pays ont appuyé leur plan de relance sur la stimulation (ou au minimum la préservation) des investissements locaux. Ils ont adopté des mesures devant permettre aux collectivités locales de faire face à leurs engagements, voire de jouer un rôle contra-cyclique aux côtés des autres acteurs publics, au travers notamment des politiques de relance par l'investissement.

Cette politique a par ailleurs été soutenue par le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)⁸ appelant « les institutions européennes, ainsi que le Conseil européen, afin de diriger une plus large part des investissements vers les programmes de relance économique actuels et futurs, via les pouvoirs locaux et régionaux » notamment parce que « les investissements faits par les pouvoirs locaux et régionaux sont généralement susceptibles de générer un effet multiplicateur de plus grande importance ».

Le second niveau d'analyse renvoie plutôt à la théorie de la croissance endogène. L'impact de l'investissement public s'analyse ici dans le plus long terme et se juge sur sa capacité

⁷ D. Hoorens et Ch. Chevallier, op. cit.

⁸ Communiqué d'Athènes du 24 mars 2009 du Conseil des Communes et Régions d'Europe : http://www.uvcw.be/no_index/actualite/athens_communique_crisis_fr.pdf.

⁶ Hoorens, D., et Chevallier, Ch., *L'enjeu économique de l'investissement public et de son financement - La spécificité du secteur local*, Paris, Dexia Editions et L.G.D.J., 2006.

à se diffuser à l'ensemble de l'économie et à lui donner les moyens de perdurer et de renforcer son attractivité territoriale. Une fois les projets d'investissement réalisés, ces infrastructures auront durant leur durée de vie un impact structurel sur l'économie, par ex. en suscitant d'autres projets d'investissements publics ou privés, en développant des emplois dans divers secteurs d'activités connexes tels que l'entretien, les services, les commerces,...

• La préservation du patrimoine communal

Les nouveaux projets d'équipement sont en réalité minoritaires parmi l'ensemble des investissements publics locaux.

Fin 2009, le total du bilan des communes s'élevait à 59,4 milliards EUR, soit 5 518 EUR par habitant. C'est essentiellement la taille du patrimoine de la commune qui détermine le total du bilan et plus spécifiquement la valeur de ce patrimoine, comme les bâtiments, les équipements, l'étendue du réseau routier ainsi que d'autres équipements de la commune. Les **actifs immobilisés** représentent en moyenne 85,4 % de l'actif total, soit les principaux éléments de l'actif.

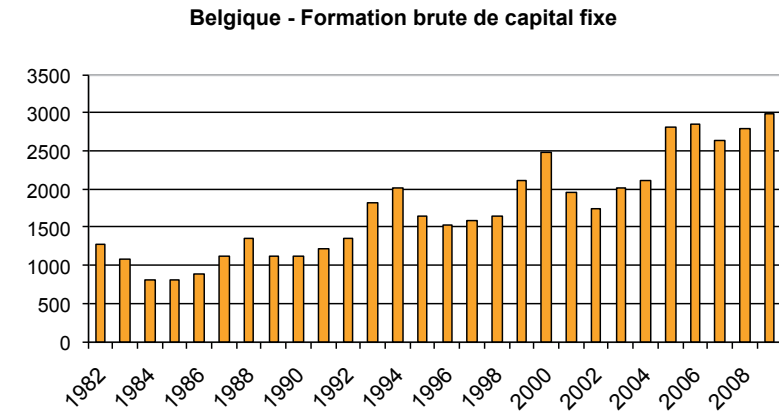
L'ensemble de ce patrimoine, dont la durée de vie économique oscille pour la majorité des équipements entre 5 et 30 ans, nécessite des investissements récurrents que ce soit au niveau de leur maintenance, du renouvellement, de la modernisation ou de mise aux normes.

Un sous-investissement structurel qui ne compenserait pas la dépréciation du patrimoine communal générerait en réalité une dette « cachée » (qui devrait être théoriquement prise en compte dans l'analyse économique globale des comptes publics).

• Effet « cyclique » et variable d'ajustement budgétaire

Les investissements publics locaux présentent également un effet « cyclique » bien connu. Le graphique 6 présente l'évolution de la formation de capital fixe en Belgique depuis le début des années '80. Au début d'une législature communale, le volume des investissements diminue sensiblement et remonte en milieu de législature pour atteindre un montant maximum en fin de période. Cette reprise des investissements en milieu de législature constitue un phénomène récurrent. Les plus grands projets d'investissements nécessitent en effet un délai plus important de mise en œuvre (définition du projet, étude, appel d'offres, financement) et ne peuvent généralement se concrétiser qu'après plusieurs années de l'installation des élus locaux.

Graphique 6 - Evolution des investissements des pouvoirs locaux depuis 1982



Source : BNB - Comptes nationaux

Indépendamment de cet effet de cycle, les investissements publics locaux sont également très sensibles à des facteurs plus conjoncturels affectant leurs conditions de financement (taux d'intérêt, subsides,...). Par ailleurs, les investissements publics constituent traditionnellement une variable d'ajustement dans un contexte budgétaire tendu. En effet, dans un contexte d'assainissement des finances publiques, il est régulièrement démontré que ce sont souvent les investissements qui font l'objet des premiers de coupes budgétaires plutôt que d'initier des réformes structurelles profondes.

➡ IV. Quels impacts sur les équilibres budgétaires des pouvoirs locaux ?

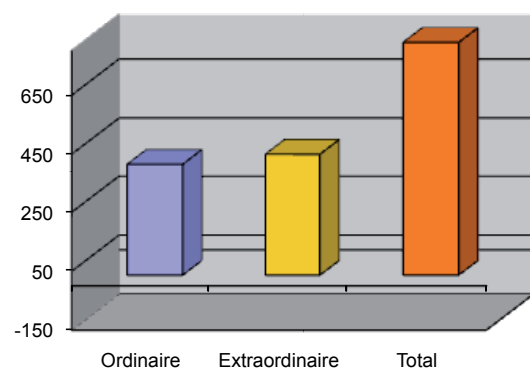
Le rôle central des investissements pour les pouvoirs locaux couplé à la non-prise en compte des opérations financières (c.-à-d. de la principale source de financement des investissements) conduit à détériorer fortement et structurellement les soldes exprimés selon les normes SEC95 par rapport à ceux dégagés par la comptabilité communale.

Le graphique 7 opère une comparaison des soldes budgétaires dégagés d'une part dans la comptabilité traditionnelle des pouvoirs locaux et d'autre part selon la méthodologie SEC95. Cet exercice a été réalisé à partir des données détaillées d'un échantillon représentatif de communes wallonnes⁹.

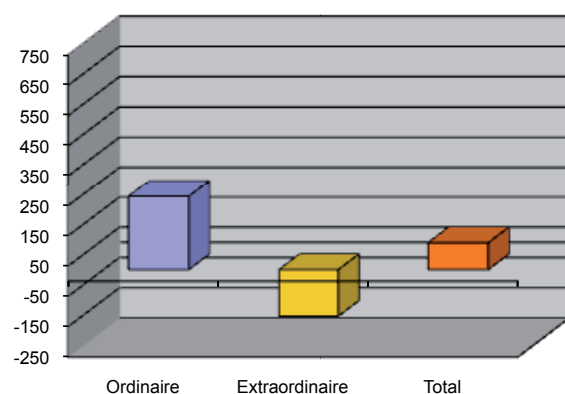
⁹ Fichiers SIC 2009 de 127 communes représentant 60% de la population wallonne. Les recettes sont établies à partir des « droits constatés nets » et les dépenses à partir des « imputations ».

Graphique 7 - Impact de la transposition des états comptables des pouvoirs locaux selon les normes SEC95

Solde « comptabilité communale »



Solde « SEC 95 »



En réalité, les retraitements comptables les plus significatifs ont une double origine : la non prise en compte des soldes reportés des exercices antérieurs ainsi que des opérations de prélèvements (à partir / en faveur des fonds de réserve) et le retraitement des opérations financières (emprunts, remboursement de la dette).

La présentation des données comptables selon les normes SEC95 entraîne une forte détérioration du solde budgétaire (solde de financement) des communes.

On relèvera toutefois que sur base de cet exercice ponctuel (un seul exercice, une partie des communes et sous réserve de retraitements comptables complémentaires), les communes wallonnes continuent néanmoins à dégager une capacité de financement de l'ordre de 90 millions EUR (contre un solde de 790 millions EUR sur base de la comptabilité communale).

Le graphique met clairement en exergue le rôle des investissements dans l'origine de la détérioration. En effet, dans le cadre du SEC95, les dépenses d'investissements ne sont plus couvertes par le produit des emprunts au service extraordinaire. A contrario, le solde du service ordinaire reste excédentaire en raison de la déduction des charges de remboursement.

Ceci semble bien indiquer que dans le système SEC95, les communes dégagent de manière structurelle une épargne nette positive (=solde du compte de distribution et d'utilisation du revenu) qui est généralement plus que compensée par un déficit au niveau du compte de capital. Le besoin de financement des communes est clairement imputable au financement des investissements.

L'ensemble des niveaux de pouvoirs publics est confronté (bien qu'à des degrés variables) à la problématique des retraitements des opérations financières¹⁰ dans le cadre de la transposition des données comptables selon les normes SEC95. Cette problématique prend toutefois une acuité particulière pour les pouvoirs locaux en raison du poids relatif des investissements dans leurs dépenses totales.

En effet, dans la structure des dépenses totales des pouvoirs publics belges, les dépenses d'investissement (formation brute de capital fixe) représentent une proportion de 10,5% pour les pouvoirs locaux, contre 4,6% pour les entités fédérées et 0,65% seulement pour l'Etat fédéral.

Si on s'inscrit dans la logique de la méthodologie du SEC95, la question centrale qui est posée au secteur local est d'arriver à préserver un niveau d'investissement structurel et significatif pour répondre au besoin d'équipement du territoire et de la population sans faire état d'un besoin de financement. Ceci revient à dire que le secteur local devrait arriver à couvrir totalement ses dépenses d'investissement par des subsides en capital (option

¹⁰ Cf. en particulier les retraitements liés aux OCPP (opérations de classe 8) pour les entités fédérées.

difficilement envisageable pour les pouvoirs subsidants eux-mêmes soumis à des restrictions budgétaires) soit par l'autofinancement (en majorant les prélèvements fiscaux par exemple). Cette dernière option reviendrait à faire financer par le contribuable actuel des équipements qui compte tenu de leur durée de vie profiteraient aux contribuables futurs (alors que le recours à l'emprunt prévu par la comptabilité des pouvoirs locaux procède du principe inverse).

Il convient par ailleurs d'insister sur le fait que la méthodologie SEC95 est avant tout un outil de comptabilité nationale qui a pour vocation d'être utilisé à un **niveau macroéconomique** (et ce même si son utilisation comme outil de pilotage budgétaire peut soulever des objections). Son éventuelle déclinaison à **l'échelon individuel** d'une administration poserait davantage de questions encore et serait une source de complication pour la gestion des pouvoirs locaux.

En effet, l'analyse des états comptables selon les normes SEC95 indique à la fois de fortes disparités de situation (en fonction du niveau d'endettement, des projets d'investissements, des réserves disponibles,...) mais également une forte volatilité annuelle des soldes budgétaires (besoin de financement) en fonction des projets annuels d'investissement, de décalages éventuels entre la perception de subsides et la réalisation effective d'un équipement.

Plus fondamentalement, le résultat exprimé selon la comptabilité traditionnelle des pouvoirs locaux et selon les normes SEC95 peut faire apparaître, en termes de situation financière, des conclusions totalement divergentes, voire contradictoires.

Tableau 1 - impact de l'application des normes SEC95 - approche micro-économique

	Commune A	Commune B
Taux d'endettement	3.430 €/habitant	1.650 €/habitant
Charges financières	20,7 %	15,7 %
Effort d'investissement	348 €/habitant	596 €/habitant
Financement par emprunt	5 %	85 %
Solde ordinaire	-2,4 % (recettes)	+ 7,6 % (recettes)
Solde total (ordinaire+extraordinaire)	-4,8 % (recettes)	+ 4,8 % (recettes)
Solde SEC95	+5,7 % (recettes)	-12,9 % (recettes)

Une administration locale fortement endettée et réalisant peu d'investissements (commune A) pourrait par exemple présenter un solde déficitaire selon la comptabilité com-

munale et dégager un excédent confortable en termes SEC95. Inversement, une commune faiblement endettée mais qui aurait au cours d'un exercice donné un projet d'investissement important (commune B) dégagerait un excédent selon la comptabilité communale et un important déficit en termes SEC95.

Cet exemple chiffré (à partir de cas réels) illustre bien que les deux types de comptabilité mesurent des réalités différentes. Compte tenu de leurs efforts variables d'investissement, il est en effet incontestable que le besoin de financement pour l'exercice considéré est supérieur pour la commune B que pour la commune A (approche SEC95).

La contrainte d'équilibre imposée par la comptabilité communale (et portant distinctement sur le service ordinaire et extraordinaire) s'enquiert par contre que la commune dispose structurellement d'une capacité de remboursement et induit implicitement une stabilisation de la dette. La commune fortement endettée par la réalisation d'investissements antérieurs devra mobiliser des recettes récurrentes importantes pour couvrir ses charges d'emprunts de manière à présenter un budget ordinaire en équilibre. Ses projets d'investissements s'en trouveront naturellement freinés ce qui contribuera à stabiliser la dette.

Les chiffres relatifs au volume des investissements portés par le secteur local et à leur faible niveau relatif d'endettement attestent de cette réalité dans l'ensemble des pays européens (cf. graphiques 4 et 5).

➡ V. Problématique des investissements et plan de stabilité : mécanismes en vigueur dans quelques pays de l'UE

La limitation de l'endettement est aujourd'hui plus que jamais au centre des préoccupations des politiques publiques.

Les statistiques de finances publiques établies selon les normes du système européen des comptes nationaux forment dans ce cadre la base du monitoring budgétaire européen, que ce soit au niveau de la procédure de déficit excessif (PDE)¹¹ ou au niveau des plans de stabilité et de convergence déposés devant les instances européennes par les divers Etats membres.

¹¹ Protocole sur les procédures de déficit excessif annexée au Traité européen et imposant les critères de convergence de 3% du PIB maximum pour le déficit et de 60% du PIB maximum pour la dette publique.

Ce Pacte de stabilité et de croissance (PSC) constitue un instrument pour les pays de la zone euro afin de coordonner les politiques budgétaires des différents niveaux de pouvoirs et opérer une répartition infranationale des efforts budgétaires à accomplir.

Si les deux valeurs de référence des objectifs budgétaires (besoin de financement et dette publique) sont calculées sur la base des données budgétaires de l'ensemble des administrations publiques (gouvernements centraux, fédérés, locaux et sécurité sociale), seuls les gouvernements centraux sont responsables vis-à-vis des instances communautaires et peuvent être sanctionnés en cas de non-respect. En vertu du principe de subsidiarité, le PSC ne s'applique donc pas directement aux échelons infranationaux. Dans la pratique cependant, les collectivités locales sont souvent associées par les autorités centrales à la gouvernance des finances publiques.

En réponse à la perte de crédibilité de l'Euro et de l'Union monétaire, les autorités européennes ont décidé de réformer la gouvernance économique et d'instaurer le Semestre européen. Outre de nouveaux pouvoirs de contrôle conférés à Eurostat, le programme national de stabilité, définissant la stratégie d'assainissement durable des finances publiques, se voit nettement renforcé (et assorti de sanctions automatiques le cas échéant).

Pour le secteur local, jusqu'à présent peu sollicité (du moins formellement) dans cette stratégie d'assainissement, l'enjeu résidera dans la détermination de leurs objectifs budgétaires pluriannuels et surtout dans les modalités de leurs mises en œuvre.

A l'heure actuelle, seuls quelques pays ont déjà réellement associé les pouvoirs locaux dans leur stratégie d'assainissement des comptes publics. Il s'agit logiquement de pays fédéraux (Allemagne, Autriche) ou de pays fortement décentralisés et endettés (Italie, Espagne).

La Belgique était dans une situation intermédiaire avec des objectifs formalisés et contraignants pour le niveau fédéral et les entités fédérées.

En ce qui concerne les pouvoirs locaux, l'accord de coopération du 31 janvier 2010 entre le Gouvernement fédéral et l'ensemble des entités fédérées prévoit désormais une stricte observance des normes SEC95 par les autorités de tutelle après une période de transition portant sur les années 2012-2013¹².

¹² L'accord prévoit également qu'« un groupe de travail sera mis sur pied en vue de déterminer les modalités et le calendrier pour l'application de la réglementation SEC-95 au niveau des pouvoirs locaux. L'application des normes SEC-95 sera soumise à un accord préalable des parties concernées.... ».

Dans cette perspective, l'analyse des mécanismes de mise en œuvre des pactes internes de stabilité dans les pays précités qui ont concrètement associé les pouvoirs locaux, offre des enseignements utiles. De manière très synthétique, on pointera les caractéristiques et points de différenciation suivants :

- **Un degré d'association croissant du secteur local à la définition du Pacte** : le secteur local est généralement associé via un processus consultatif ou coopératif en ce qui concerne la répartition des efforts budgétaires et l'analyse des transferts de charges entre secteurs.
- **Les variables d'ajustement, les leviers d'actions de maîtrise des finances publiques** : selon les cas, l'objectif assigné au secteur local peut être exprimé sous la forme d'une limitation du déficit (besoin annuel de financement), d'un plafonnement ou respect de normes de croissance des dépenses (Allemagne), ou encore une limitation du niveau d'endettement (Espagne).
- **De nombreux pays ont instauré des mécanismes spécifiques relatifs aux investissements** : Ces dispositions visent à assouplir les objectifs budgétaires de manière à conserver un potentiel d'investissement par les pouvoirs locaux. Ceux-ci prennent la forme par exemple d'un lissage pluriannuel des objectifs budgétaires, ou de système de dérogations partielles de l'objectif pour les dépenses d'investissement.

Exemples :

- Espagne : dérogation par rapport à l'objectif pour les investissements productifs (financé au minimum à 30 % par de l'épargne brute)
- Autriche, Espagne: contrainte d'équilibre sur l'ensemble de la période couverte par le Pacte («Cycle des investissements»)
- Taux minimal d'autofinancement des investissements.

Pour ce qui concerne la Belgique, l'accord de coopération prévoit que l'application de la réglementation SEC95 doit se faire sur base pluriannuelle (une législature communale) afin de tenir compte du cycle d'investissement des pouvoirs locaux.

- Enfin, **une question sensible porte sur les modalités de répartition entre les collectivités locales** : certains pays opèrent une distinction selon la taille des collectivités (par exemple en Espagne pour les communes chefs-lieux et de plus de 75 000 habitants) ou selon leur situation financière (par exemple en Italie, avec des objectifs distincts pour les communes

en excédent et celles en déficit, sachant que les communes de moins de 5 000 habitants ne sont pas concernées par les objectifs). Enfin, le cas de l'Autriche est assez original, puisque ce pays attribue des objectifs par groupes de communes au sein du Land (par exemple, une grande ville et les communes de son hinterland).

► Conclusions

L'application des normes comptables SEC95 a potentiellement des implications importantes pour la gestion des pouvoirs locaux, et en particulier pour leur politique d'investissement. L'ampleur des modifications des règles de comptabilisation induites par les normes SEC95, en particulier concernant le financement des investissements, conjuguée à l'importance relative de ces derniers dans la structure de leurs dépenses, modifie radicalement et structurellement les équilibres budgétaires par rapport à ceux dégagés à partir de leur comptabilité traditionnelle.

En réalité, la conception même du solde budgétaire, et donc son interprétation, diffère fondamentalement selon les deux approches comptables. Le système SEC95 déduit un besoin de financement mais sans préciser son origine (déficit d'exploitation ou financement des dépenses de capital), alors que la comptabilité des pouvoirs locaux réserve le recours à l'emprunt au financement des investissements (budget extraordinaire), tout en exigeant le maintien d'une capacité de remboursement (règle d'équilibre du budget ordinaire).

Dans la perspective des plans d'assainement des finances publiques qui intégreraient les pouvoirs locaux, l'application trop rigide de normes comptables SEC95 pourrait remettre en question à l'avenir l'effort d'investissement consenti par les pouvoirs locaux. Si la réduction des investissements publics peut avoir un effet salutaire à court terme sur les équilibres des comptes publics, il conviendra toutefois de tenir compte des effets à plus long terme d'un désinvestissement sur la dépréciation du patrimoine communal ainsi que sur la dynamique de l'économie, tant au niveau local que national, et sur l'attractivité du territoire.

Ce constat n'est pas spécifique à la Belgique mais s'observe dans les différents Etats membres de l'Union européenne. Il en résulte que les pays qui ont intégré de manière formelle les pouvoirs locaux dans la trajectoire budgétaire (pacte interne de stabilité) ont généralement prévu des mécanismes qui assouplissent les normes de manière à conserver un potentiel d'investissement par les pouvoirs locaux. Ceux-ci prennent la forme par exemple d'un lissage pluriannuel des objectifs budgétaires, ou de systèmes de dérogations partielles de l'objectif pour les dépenses d'investissement.

PPP DES POUVOIRS LOCAUX ET SEC95

Un moyen, non une fin au service
d'un endettement maîtrisé

*Raphaël SCHNEIDER,
Conseiller juridique, Cellule d'Informations Financières*

► Introduction

Les partenariats publics-privés (PPP) restent un objet souvent mal identifié a priori. En cela, ils sont source tour à tour de craintes ou d'attirances quelquefois irraisonnées. Il n'est dès lors pas étonnant que leur emploi s'accompagne souvent de non-dits, voire de tabous. Parmi ces derniers, la relation avec le SEC95 figure en bonne place. En effet, l'idée selon laquelle le recours aux PPP permet de limiter l'endettement public et, partant, de mener des politiques d'investissement public ambitieuses ou simplement nécessaires constitue bien souvent une motivation, voire l'objectif exclusif de l'emploi de cet instrument. Il est vrai que les besoins en infrastructures publiques¹ ne cessent de croître. Des financements autres que par l'endettement public peuvent ou doivent alors être envisagés par les pouvoirs publics.

Mais le PPP doit clairement constituer un outil de gestion publique et non un instrument permettant de masquer l'endettement public. En ce sens, il doit s'agir, au sens large, d'un « *outil pour mieux gérer l'Etat et non pas pour mieux gérer les dettes de l'Etat* »². Il doit permettre la réalisation d'investissements publics neutres sur le plan du déficit et de la dette³. Cela n'exclut pas que les PPP soient un outil de relance keynésienne compatibles avec les critères de Maastricht⁴. **Cet objectif n'a cependant de sens en termes d'efficacité des politiques publiques que s'il s'accompagne d'une recherche de plus-values dans le recours aux PPP.** Dès lors, se contenter de la déconsolidation, c'est prendre le risque que le PPP soit effectivement ce que ses opposants lui reprochent d'être : une privatisation larvée, coûteuse, qui fait la part belle aux intérêts privés au détriment du service public. Il est dès lors essentiel de ne pas se cantonner à la déconsolidation pour atteindre des effets positifs pour l'intérêt général et les services publics.

1 La nature de ces besoins collectifs est très vaste : transport, santé publique, éducation, sécurité intérieure et sécurité civile, logements... C'est dire que l'étendue possible des PPP est elle-même très vaste.

2 Lignières, P., « L'impact de l'allocation des risques dans les PPP sur la dette publique : éléments de réflexion », *Revue du Trésor*, n° 3-4, 2007, p. 292.

3 Thiry, A., Lion, R., et Lombaert, B., « Les communes et les partenariats public-privé (P.P.P.) », *Mouvement communal*, 2004, p. 310.

4 Lignières, P., « L'influence de la dette publique et des normes Eurostat sur les contrats publics », *Droit Administratif*, n° 5, 2004, prat. 5

► I. Rappels : la notion de PPP

Compte tenu de l'objet du propos, il n'est sans doute pas inutile de procéder à quelques rapides rappels des notions relatives aux PPP⁵.

I.A. L'absence de définition légale des PPP en Belgique et en Région wallonne

Les PPP sont, à l'heure actuelle en Région wallonne, un **label, voire un phénomène, plus qu'une catégorie juridiquement définie et soumise à un régime homogène**. Ceci s'explique par l'absence de réglementation générale qui en consacrerait l'existence et en faciliterait ou organiserait la conclusion⁶. Cela n'exclut pas des réglementations plus fragmentées et sectorielles⁷ dans lesquelles certains incluent d'ailleurs souvent des règles de subside autant que de conclusion de PPP à proprement parler⁸.

En somme, le **principal type de contrat PPP juridiquement encadré et auquel les pouvoirs locaux recourent est le marché de promotion de travaux**⁹ qui porte sur le financement, la construction et la réalisation d'une infrastructure. En comprenant le financement, il se différencie du marché de conception construction et devient un mécanisme de préfinancement. Cela permet au pouvoir public contractant d'étaler le financement d'infrastructures qu'il ne paye que lorsqu'il en a l'usage. Les charges de maintenance peuvent être confiées au partenaire privé ou rester à la charge du maître de l'ouvrage public.

5 En ce qui concerne le SEC95, l'on renvoie aux contributions précédentes qui ont déjà largement décrit ce dont il s'agissait.

6 Comme c'est par exemple le cas en Flandre avec le décret du 18 juillet 2003 qui institue le Kenniscentrum PPS et facilite la conclusion des partenariats, y compris institutionnels. Pour autant, les entités fédérées du Royaume ne sauraient adopter une réglementation complète dans une matière qui relève pour l'essentiel des marchés publics et, partant, des compétences de l'Etat fédéral.

7 Par exemple pour la réalisation en PPP de travaux de rénovation des bâtiments scolaires de la Communauté française par le décret du 14 novembre 2008.

8 Moïses F., et al., *Promotion immobilière publique*, Bruxelles, Larcier, 2009.

9 Défini à l'article 9 de la loi du 24 décembre 1993.

I.B. Illustrations des particularités des PPP

En l'absence de définition légale et de régime juridique propre l'on trouve, sous le vocable de PPP, divers montages contractuels plus ou moins élaborés et plus ou moins connus. On relèvera à cet égard qu'émerge et se **singularise une formule standard qu'est le PPP DBFM (Design Build Finance Maintain)**. L'on en veut pour seule preuve l'évolution constatée et consacrée par Eurostat de 2004 à 2010¹⁰ qui réserve désormais un traitement spécifique à cette formule qu'Eurostat différencie sensiblement d'autres types de contrats long terme tels que les concessions ou certains baux (*sale and lease back*).

Les formules de PPP les plus communes sont au nombre de deux : le marché de promotion de travaux et la concession de travaux et de service public. La particularité de cette dernière réside en ce qu'en principe, le concessionnaire se rémunère par l'exploitation de l'ouvrage, voire du service public. Dans sa version contemporaine de PPP, l'on en trouve une illustration dans la réalisation et l'exploitation de la station d'épuration Nord de la Région de Bruxelles¹¹. Bien que son régime soit connu (et communautarisé en ce qui concerne les concessions de travaux), son emploi reste moins fréquent en Belgique que dans des pays voisins (à commencer par la France).

Complémentairement ou supplétivement à ces formules, peuvent également se concevoir des montages d'une nature plus immobilière, alliant des démembrements de droits réels, des baux long terme (bail emphytéotique...), moyennant une définition plus ou moins étroite des besoins à satisfaire par la collectivité publique¹².

Enfin, sans prétention à l'exhaustivité, **le DBFM émerge comme un standard dans le domaine des PPP**¹³. Il s'agit d'un contrat global par lequel le partenaire privé est chargé de la conception, du financement, de la réalisation et de la maintenance d'un ouvrage (bâtiment, génie civil...). Par sa globalité, il permet d'éviter des difficultés d'interface et constitue un incitant à un investissement où le cycle de vie de l'investissement initial jusqu'aux coûts de fonctionnement est intégré. Cela peut constituer autant de sources d'économies et d'efficacité. Le cœur de l'élaboration de ce contrat est l'allocation des risques que l'on va retrouver ci-dessous en ce qui concerne la déconsolidation.

10 Eurostat, *Long term contracts between government units and non-government partners (Public-private partnerships)*, Luxembourg, 2004, part IV § 4.2 ; Eurostat, *Manual on Government Deficit and Debt - Implementation of ESA 95*, Luxembourg, 2010, Part VI.

11 Möric, K., *Les partenariats public-privé*, Bruxelles, Larcier, 2009, spéc. p. 219 ; pour une illustration dans les décisions rendues par Eurostat : Eurostat, 9 juin 2010, *Sector classification of BAM Antwerp Masterplan projects*.

12 L'examen de ces montages au regard du SEC95 impose la détermination, au-delà des arrangements formels qui y sont stipulés, du propriétaire économique des biens réalisés et exploités : Eurostat, 14 mars 2008, *Methodological treatment of the renovation of the Residence Palace*.

13 François, A., Leus, K., et Logghe, A., *DBFM : La bonne à tout faire en PPP ?*, Bruxelles, Larcier, 2010.

L'une des différences essentielles d'avec la concession est que dans le DBFM la rémunération du partenaire privé est en principe assurée par des redevances versées par le partenaire public.

Comme on l'indiquait, ces différentes formules sont loin d'être exhaustives. Ainsi l'on peut encore mentionner, en ce qui concerne particulièrement les pouvoirs locaux, la possibilité de recourir à une régie communale autonome (RCA) compétente pour des activités industrielles et commerciales¹⁴. La RCA se voit apporter un bien nu et confie ensuite, par un droit d'accession par exemple, au partenaire privé, la réalisation d'un projet.

► II. Un moyen conditionné de déconsolidation au regard du SEC95

L'essentiel de la relation du SEC95 avec les PPP tient dans une proposition simple à formuler : le PPP permet-il, au sens du SEC95, de faire supporter l'endettement au partenaire privé plutôt qu'au partenaire public, c'est-à-dire de déconsolider la dette contractée pour réaliser le projet ?

Une opération est consolidante si le partenaire public doit reconnaître immédiatement dans ses comptes l'investissement réalisé et la dette associée. Elle est déconsolidante si le partenaire public ne reconnaît dans ses comptes que ses dépenses au fur et à mesure du paiement du loyer, de la redevance. Lorsque les actifs sont classés comme actifs publics, les dépenses initiales en capital, relatives aux actifs, seront enregistrées comme formation de capital fixe des administrations publiques, avec un impact négatif sur le déficit/excédent public.

De manière générale, il apparaît que différents référentiels comptables, notamment lorsqu'ils ont été adaptés pour tenir compte des PPP, n'apportent pas une réponse univoque à la déconsolidation des engagements souscrits par les partenaires publics.

On rappellera en effet que les aspects comptables des engagements liés à une opération de PPP doivent être pris en compte : chez le partenaire public et privé ; en comptes individuels ou consolidés au plan national et international (IASB-IAFRS) ; en comptabilité générale et en comptabilité nationale et, enfin, en agrégats statistiques nationaux et européens (Eurostat)¹⁵. Or, l'enjeu de ces différents aspects n'est de loin pas exclusivement comptable : ils embrassent également la régularité juridique et fiscale des montages PPP.

14 Art. L. 1231-4 et suiv. en ce qui concerne les communes ; art. L. 2223-4 et suiv. s'agissant des Provinces.

15 Bergère, F., « PPP et comptabilisation des engagements », *Revue du Trésor*, n° 3-4, 2007, p. 255

Partant, le système d'agrégation comptable qu'est le SEC95 n'est évidemment pas le seul à traiter des PPP et il apparaît que les critères d'affectation de l'actif ne sont pas toujours les mêmes. Cela conduit à s'interroger, à terme, sur la pérennité des indices tenant au transfert de risque.

II.A. Les conditions tenant au transfert de risques du partenaire public au partenaire privé

De manière générale, le Manuel du SEC95, particulièrement les développements propres aux PPP, a tout d'abord considéré que le capital nécessaire au projet doit être supporté par le partenaire privé uniquement lorsqu'il porte l'essentiel des risques attachés au partenariat. Cela s'établit par le fait d'assumer des risques de construction et de disponibilité et/ou de demande. En outre, il est précisé de manière générale que, dans les cas limites, il convient de tenir compte d'autres critères relatifs au sort des actifs ou aux garanties accordées par le partenaire public. La version 2010 du Manuel Eurostat, sans remettre en cause les critères principaux, précise les critères secondaires qui sont en particulier l'octroi de garanties par le partenaire public ou les stipulations relatives au sort des actifs à l'issue du contrat. **Ce faisant, Eurostat affine son approche du partage des risques pour appréhender des arrangements contractuels de nature à accroître indirectement mais certainement les risques supportés par le partenaire public.**

a) La condition du transfert de risques dans la décision Eurostat du 11 février 2004¹⁶

Eurostat a adopté le 11 février 2004 une décision relative au traitement des PPP¹⁷. C'est à cette disposition que se réfère l'ICN lorsqu'il est saisi d'un projet de PPP¹⁸.

Eurostat, pour déterminer le caractère consolidant ou déconsolidant de l'investissement, se concentre sur trois types de risques :

- **Le risque de construction** : il couvre notamment la date de mise à disposition du bien, son coût final, sa qualité technique. Le partenaire public supporte ce risque si les redevances sont versées au partenaire privé sans qu'il soit tenu compte de l'actif lors de sa remise au partenaire public. Relèvent du risque de construction supporté par le partenaire privé, la livraison tardive, le non-respect de normes spécifiées, les surcoûts, la déficience technique et les effets extérieurs négatifs. Une importante limitation de ces pénalités en période de construction peut impliquer que c'est le partenaire public qui supporte le risque de construction¹⁹ ;
- **Le risque de disponibilité** : il couvre la mise à disposition de l'actif selon les stipulations contractuelles, mais également le maintien de cette disponibilité pendant toute l'exécution du contrat. Il se mesure par le taux de pénalités appliqué au partenaire privé en cas de non livraison au moment voulu, de non respect des règles de sécurité, ou de non certification des services rendus.

Le niveau de pénalités appliqué en cas d'indisponibilité détermine le risque de disponibilité. Si des pénalités importantes²⁰ sont mises à la charge du partenaire privé pour dédommager la personne publique en cas d'indisponibilité, ce risque sera à la charge du partenaire privé. L'objectif est, comme l'indique Eurostat dans sa décision du 11 février 2004, qu'en cas d'indisponibilité, les pénalités dues au partenaire public permettent à ce dernier de bénéficier de pénalités de retard, « *comme tout « client normal » pourrait l'exiger dans un contrat commercial* ». En toute hypothèse, Eurostat a précisé que « *les paiements publics doivent dépendre du degré effectif de disponibilité fourni par le partenaire durant une certaine période de temps* »²¹. Il en résulte que, lorsque les pénalités d'indisponibilité sont insuffisamment élevées, notamment lorsqu'est fixé un pourcentage maximum de pénalités au regard de la redevance due, le transfert de risques vers le partenaire privé n'est pas caractérisé²².

¹⁶ Eurostat, *Décision 18/2004 relative au traitement comptable dans les comptes nationaux des contrats souscrits par les unités publiques dans le cadre de partenariats avec des unités privées*, Luxembourg, 2004.

¹⁷ Les motivations de cette décision y sont mentionnées et tiennent à l'adoption de législations relatives aux PPP dans un nombre croissant de pays membres de l'UE et à l'accroissement de tels contrats pour la réalisation d'investissements en infrastructures publiques.

¹⁸ E.g. : ICN, avis, 2 avril 2009, CF - financement exceptionnel des bâtiments scolaires basé sur un PPP ; ICN, avis, 8 septembre 2008 et 12 janvier 2010, Projet PPP - Ecoles de la Communauté germanophone de Belgique ; ICN, avis, 5 janvier 2010, Régie des bâtiments : contrats DBFM-nouvelles prisons.

¹⁹ Eurostat, *Public private partnership by autonomous Community of Aragon*, Luxembourg, 2010.

²⁰ Eurostat examine l'impact des pénalités sur la responsabilité du partenaire privé : Eurostat, 18 août 2010, précité.

²¹ Eurostat, décision 11 février 2004, précitée.

²² Eurostat, *Formal consultation of the classification of the assets in the public-private partnership*, Luxembourg, 2008.

- **Le risque de demande** : il correspond à la variation de l'utilisation du bien par les usagers. Cette variation doit être réelle et faire effectivement peser un risque sur le partenaire privé. En cas de péage virtuel, par exemple (*shadow toll*), une limitation du nombre de véhicules pouvant donner lieu à un péage virtuel par le partenaire public limite le transfert du risque de demande. Il en va de même si la durée du contrat est fonction des recettes du contractant qui ne peut donc escompter un rendement sensiblement supérieur à celui arrêté suivant ces stipulations²³. Ce dernier aspect limite les performances de demande à la disponibilité que pourrait atteindre le partenaire privé.

La décision Eurostat recommande que les actifs liés à un PPP soient classés comme actifs non publics si les deux conditions suivantes sont réunies : le partenaire privé supporte le risque de construction et au moins l'un des deux risques suivants : celui lié à la disponibilité (contrats PPP type DBFM) ou celui lié à la demande (contrats type concession). Lorsque le partenaire privé ne supporte pas le risque de construction, ou s'il ne supporte que ce risque, les actifs sont classés en actifs publics.

La décision Eurostat de 2004 et les décisions formelles subséquentes apportent d'utiles précisions au sort des PPP au regard du SEC95. Mais il ne s'agit pas pour autant des premières ou des seules indications à ce propos. L'on trouvait déjà dans le Manuel SEC95 pour le déficit public et la dette publique publié par Eurostat l'illustration, à travers trois exemples d'allocations de risques, des règles de traitement en comptabilité nationale du financement et de l'exploitation d'infrastructures publiques par les entreprises :

- Construction d'une prison que l'entreprise donne en location à l'Etat, assimilée à une location simple : l'infrastructure est portée au compte de patrimoine de l'entreprise, parce que c'est à elle qu'incombe la plupart des risques et des avantages liés à la propriété durant la période d'exploitation ;
- Dans le cas d'un marché pour la conception et la construction d'une route pour laquelle l'Etat verse un *shadow toll* à l'entreprise en fonction du nombre de véhicules empruntant l'ouvrage : le contrat est considéré comme un crédit bail et l'infrastructure enregistrée au compte de patrimoine de l'administration car les risques et avantages lui appartiennent cette fois ;
- En ce qui concerne la concession d'une autoroute, on considère que l'opération n'a aucune incidence sur les comptes de l'administration durant la période d'exploitation qu'il s'agisse d'une infrastructure neuve ou cédée au partenaire privé²⁴.

²³ Eurostat, 3 juin 2008, précité.

²⁴ Sous réserve des précisions apportées par Eurostat en ce qui concerne particulièrement les PPP ayant pour objet la réalisation de rénovations : Eurostat, 18 août 2010, *Public private partnership by Autonomous Community of Aragon* ; Eurostat, 28 mars 2008, *Sector Classification of Citeo (ex. STIB Invest) in the context of a PPP operation*.

b) Les critères complémentaires et subsidiaires

Lorsque le recours aux critères principaux présentés ci-dessus laisse subsister un doute ne permettant pas d'aboutir à une réponse claire, il convient de recourir à des critères complémentaires ou subsidiaires. C'est sans doute sur ce point que la version 2010 du Manuel SEC95 marque l'évolution la plus sensible.

Les garanties accordées par le partenaire public doivent ainsi plus clairement être prises en compte pour évaluer la réalité des risques transférés : si la défaillance du partenaire privé est garantie par le partenaire public, la réalité d'un risque transféré est douteuse. Lorsque le contrat permet au partenaire public d'en modifier les stipulations pour des motifs d'intérêt général, afin de revoir les conditions et équilibres financiers ou les tarifs maximum, il en résulte également une limitation du risque transféré²⁵. Eurostat recourait dès avant 2010 à de telles appréciations. Ainsi, lorsque le partenaire public garantit, dans une concession, une rémunération en cas de diminution des recettes du partenaire privé²⁶.

Pour chaque PPP, il est essentiel d'identifier l'ensemble des risques entourant le PPP, d'en mesurer la probabilité d'occurrence, d'en estimer les conséquences financières et de déterminer quelle partie est la mieux à même de les assumer au moindre coût.

C'est dire que la question de l'allocation des risques est d'abord le noyau central d'optimisation du PPP dont la conséquence peut être appréciée au regard du SEC95.

En effet, la matrice des risques est le cœur du contrat qui permet aux juristes de négocier et rédiger le contrat, aux financiers de s'assurer de sa bancabilité, de déterminer la rentabilité attendue des capitaux investis ainsi que le coût du crédit au regard des risques assumés.

II.B. Limite des conditions de déconsolidation des PPP

Le SEC95, à l'instar de la comptabilité nationale, ne traite pas de l'enregistrement dans les livres de comptes mais du traitement statistique par collecte et homogénéisation, contrairement à la comptabilité générale. Ces deux niveaux, dont les objectifs et finalités sont distincts peuvent ne pas être cohérents²⁷ ce qui impliquera sans doute des évolutions vers un rapprochement des concepts et raisonnements employés.

²⁵ Eurostat, 3 juin 2008, *autovia de Salvés*, précité.

²⁶ Eurostat, 7 avril 2006, recording of transactions related to the concession for building a tolled motorway from Kalotina to Bourgas.

²⁷ En France par exemple pour le programme prisons du Ministère de la justice, où l'opération est considérée comme déconsolidante au sens d'Eurostat, tout en se traduisant par une immobilisation dans les comptes de l'Etat de la dette.

a. Limites liées aux différences de comptabilisation : la normalisation internationale de la comptabilité générale et les PPP

Afin de s'assurer de la sécurité juridique de tels montages, il convient de mettre en parallèle l'analyse juridique de l'allocation des risques et les analyses comptables fondées en particulier sur la position d'Eurostat²⁸. Or, l'on constate que les modalités de comptabilisation des actifs telles qu'elles résultent des règles de comptabilité générale ne sont pas nécessairement cohérentes avec les principes d'agrégation comptable issus du SEC95.

i) L'IFRIC 12

Contrairement à Eurostat, l'IFRIC²⁹ retient la notion de contrôle pour apprécier si l'actif doit relever du partenaire public ou privé. Cette norme comptable est d'application en Europe pour la comptabilité des entreprises par l'effet de l'adoption d'un règlement de la Commission européenne³⁰.

Le contrôle est présumé public lorsque deux conditions cumulatives sont remplies :

- d'une part, la personne publique contrôle ou régule la nature des services fournis par le partenaire privé, les bénéficiaires et les prix de ces services : selon l'interprétation, cette situation inclut celle où le concédant achète toute la production (contrats de type DBFM, sans rémunération par les usagers du service) et celle où tout ou partie de la production est achetée par d'autres usagers. Par ailleurs, le tarif peut n'être que règlementé par le concédant ;
- d'autre part, le concédant contrôle le droit aux bénéfices de tout intérêt résiduel significatif dans les actifs existant à la fin de la concession³¹ : concrètement ce contrôle doit limiter la possibilité pour le concessionnaire de vendre ou de donner l'infrastructure en garantie.

La satisfaction de ces conditions n'exclut pas la gestion par le concessionnaire de l'infrastructure et des services dont elle est le siège. Par ailleurs, il se peut que certaines parties de l'infrastructure soient dédiées à des services non règlementés. Elles sont alors hors du contrôle du concédant.

28 Lignières, P., « L'impact de l'allocation des risques dans les PPP sur la dette publique : éléments de réflexion », *Revue du Trésor*, n° 3-4, 2007, p.291.

29 Comité d'interprétation des normes comptables internationales, rattaché à l'IASB.

30 Commission portant adoption de certaines normes comptables internationales conformément au règlement (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil, pour ce qui concerne l'interprétation 12 du Comité d'interprétation des normes internationales d'information financière (IFRIC), JOUE n° L 80/5 du 26 mars 2009.

31 Interprétation IFRIC 12 *Accords de concession de service*, 30 novembre 2006.

Il résulte de l'application de cette norme comptable que l'infrastructure n'est pas comptabilisée en tant qu'immobilisations corporelles du concessionnaire dans la mesure où l'accord contractuel de service ne lui confère pas le droit de contrôler l'utilisation de l'infrastructure de service public dont il n'est que le gestionnaire.

Au titre des services de construction ou d'amélioration, le concessionnaire comptabilise la contrepartie des services qu'il preste. Cette comptabilisation peut avoir lieu de deux manières :

- un actif financier : s'il dispose d'un droit contractuel inconditionnel à recevoir de la trésorerie ou un autre actif de la part du concédant ;
- une immobilisation incorporelle : s'il dispose d'un droit à percevoir des paiements des usagers du service public.

Ces règles sont applicables aux contrats de PPP type DBFM, aux concessions.

ii) Proposition de l'IPSAS Board Service Concession Arrangements : Grantor³²

L'IPSAS Board a proposé lors d'une consultation au premier semestre 2010, un traitement dans les comptes publics en miroir de l'IFRIC 12 consacré aux comptes du partenaire privé³³.

L'IPSAS Board propose de retenir le critère du contrôle de l'actif pour déterminer si le bien de la concession³⁴ doit être comptabilisé dans les comptes du concédant, partenaire public. Certains Etats procèdent d'ores et déjà de la sorte. Tel est par exemple le cas en France des concessions autoroutières, ferroviaires et aéroportuaires ; le total des actifs ainsi comptabilisés étant de 130 milliards d'euros³⁵.

32 International Public Sector Accounting Standards Board, *Service Concession Arrangements* : Grantor, Exposure Draft 43, February 2010.

33 Les résultats de cette consultation ne sont pas connus actuellement, les contributions ayant cependant été publiées sur le site de l'IPSASB. Les autorités belges ne semblent pas avoir formulé d'observations.

34 Qui en droit national est susceptible de recouvrir les concessions de travaux et de services publics et des PPP tels que les DBFM.

35 Réponse de la Cour des Comptes française à la consultation *Service Concession Arrangements* : Grantor.

Ce contrôle peut être apprécié en tenant compte de différents indices : retour au concédant de tout ou partie des actifs mobilisés par l'exécution du service ; conditions d'exécution du service ; la détermination des tarifs par le concédant. La mise en œuvre de ce critère reste cependant délicate en cas, par exemple, de régulation partielle du tarif. Par ailleurs, la valeur de comptabilisation est également sujette à discussion. Parallèlement à l'inscription de l'actif dans les comptes publics, apparaîtrait une dette de même montant, passif financier classique lorsque le contrat prévoit des paiements équivalents au règlement de la valeur de l'actif constitué et concédé.

b. Les critiques dirigées contre les critères Eurostat

Le critère des risques transférés n'est pas infaillible, quel que soit le degré d'élaboration de la matrice des risques. C'est ainsi que le modèle employé par le Trésor britannique, qui est particulièrement élaboré, a néanmoins conduit l'Office statistique National britannique à reclasser plusieurs opérations importantes du PFI conduisant à ce que non loin de la moitié des PPP du PFI impactent la dette du secteur public³⁶.

Et le Fonds Monétaire International (FMI) a eu l'occasion de formuler des critiques à l'égard de la décision Eurostat du 11 février 2004³⁷ que le Fonds considère comme « *un début de tentative de fournir une orientation sur la comptabilité budgétaire des PPP* »³⁸. **L'étude du Fonds reproche notamment à l'approche d'Eurostat de sous-estimer le coût budgétaire implicite des PPP.** Ces derniers résident notamment dans les garanties que les partenaires publics peuvent accorder au financement privé et les garanties de demande³⁹. Le Fonds relève également que la décision d'Eurostat crée « *un aléa moral, qui pourrait inciter à concevoir les PPP en fonction d'un niveau minimal plutôt que d'un niveau optimal de transfert des risques* ».

Dès lors, le FMI préconise - dans l'attente d'une norme complète internationale « *d'encourager la divulgation exhaustive des coûts futurs connus et prévisibles pour les finances publiques de tous les PPP* ». C'est donc à une analyse de viabilité de la dette qu'il conviendrait de recourir en plafonnant les obligations nées d'un programme d'investissement en PPP. C'est l'un des axes d'évolution suivi par Eurostat dans la version 2010 du Manuel.

La conclusion du FMI comme de l'unanimité des contributeurs sur le sujet est qu'il « *importe de faire en sorte que les PPP soient entrepris pour le bon motif - accroître l'efficacité - et non pour faire en sorte que certaines dépenses échappent au budget ou certaines dettes au bilan de l'Etat* ». C'est sur cet ensemble de conditions qu'il convient dès lors de se pencher.

36 Bergère, F., « PPP et comptabilisation des engagements », *Revue du Trésor*, n° 3-4, 2007, p. 257.

37 E.g. : Akitoby, B., Hemming, R., et Schwartz, G., « Investissement public et partenariats public-privé », *Dossiers Economiques du FMI*, n° 40, 2007, spéc. pp. 15 et suiv.

38 Id. spéc. p. 15.

39 Généralement prises en charge par le partenaire public dans les PPP de type DBFM.

► III. Un moyen qui ne saurait constituer une fin de déconsolidation

III.A. Le PPP n'est pas qu'un outil de financement alternatif

De manière générale, un PPP permet traditionnellement de répondre à une triple contrainte : réaliser des investissements dans un contexte budgétaire contraint ; bénéficier des savoir-faire et innovations des entreprises privées et assurer une répartition optimale des risques entre les partenaires⁴⁰.

L'augmentation constante et exponentielle des budgets publics ne peut constituer la réponse adéquate et unique à la satisfaction des attentes sociales, formulées à l'égard des pouvoirs publics⁴¹.

Et comme cela ressort de ce qui précède (§ II.), de manière tout à fait générale, l'on peut noter tout d'abord qu'un PPP ne saurait exclusivement constituer qu'un instrument destiné à résoudre les difficultés budgétaires des pouvoirs publics. Ce n'est donc pas uniquement un financement alternatif de l'interventionnisme public⁴². Ensuite, le recours à un PPP aux seules fins de déconsolidation présente des difficultés réelles de mise en œuvre, notamment par la trop grande dépendance vis-à-vis du partenaire privé qui en résulte⁴³.

L'analyse comptable de l'allocation des risques ne doit être que la conséquence d'une allocation optimale des risques : il convient d'éviter que cette allocation soit déterminée en fonction de la seule logique comptable qui impose de limiter l'endettement des collectivités publiques⁴⁴.

40 Marty, F. et al., *Les partenariats public-privé*, Paris, La Découverte, 2006, spéc. pp 34 et suiv.

41 Lombaert, B., et de Broux, P.-O., « Le droit des finances publiques et la fiscalité à l'épreuve des partenariats publics privés (P.P.P.) », in B. Lombaert (dir.), *Les partenariats public-privé (P.P.P.)*, Bruxelles, La Charte, 2005, spéc. p. 319.

42 Commission européenne, *Livre vert sur les partenariats publics-privés et le droit communautaire des marchés publics et des concessions*, Bruxelles, 2004, spéc. p. 4 : http://europa.eu.int/internal_market/publicprocurement.

43 Lombaert, B., et de Broux, P.-O., « Le droit des finances publiques et la fiscalité à l'épreuve des partenariats publics privés (P.P.P.) », in B. Lombaert (dir.), *Les partenariats public-privé (P.P.P.)*, Bruxelles, La Charte, 2005, préc. p. 322.

44 Lignières, P., « L'impact de l'allocation des risques dans les PPP sur la dette publique : éléments de réflexion », *Revue du Trésor*, n° 3-4, 2007, p. 291.

C'est ainsi que la Cour des comptes, dans un récent rapport relatif à la situation en Flandre⁴⁵ a relevé que l'attention des promoteurs de ces nombreux contrats risquait de se concentrer plus sur la neutralité SEC que sur la plus-value opérationnelle et financière. Cela a conduit, selon le rapport de la Cour, à une sous-estimation des risques et des coûts. Il ne faut évidemment pas nier que certains contrats constituant des PPP ont pour vocation d'échapper aux contraintes de l'endettement public en recourant à des différés de paiement.

Tel peut par exemple être le cas de conclusions de baux emphytéotiques sur des propriétés d'une collectivité publique qui devient locataire ordinaire de l'emphytéote. Dans cette logique, l'objectif recherché est principalement de construire à crédit sans que la dette apparaisse dans les comptes publics. Cette finalité est parfois très clairement affichée : tel a par exemple été le cas d'une procédure de PPP DBFM lancée par le Ministère français de la Défense qui mentionnait explicitement dans l'avis de publicité que seraient valorisées les candidatures privilégiant des « *financements ne pesant pas sur la dette publique au regard des critères de Maastricht* ».

Tel peut encore être le cas par la qualification de contrats de prestations de services de certains de ces contrats. Les Britanniques, par exemple, pour la construction de leurs prisons en PPP, considèrent que l'objectif ne consiste pas à acquérir une prison avec un crédit dissimulé, mais l'achat de services de gardiennage de prisonniers (même avec un investissement important de la part du partenaire privé). Cette transformation emporte assurément une plus grande *financiarisation* des contrats. En outre, au plan interne, il ne faut pas négliger la position adoptée par la Commission des marchés publics le 9 juin 2008 sur le financement et la gestion de projets au regard de la législation relative aux marchés publics (MB 20 juin 2008) qui impose de distinguer :

- Le cas dans lequel le partenaire privé se voit attribuer une mission d'étude, de financement et/ou de suivi des travaux : le partenaire privé est alors autorisé à conclure les marchés, mais le dessaisissement du pouvoir adjudicateur doit pouvoir se fonder sur un texte législatif ;

- Le cas de l'opération consistant dans le financement, l'exécution des travaux et éventuellement l'étude et le suivi de projet, y compris l'engagement de réaliser le projet conformément aux plans et au cahier spécial des charges même si le pouvoir adjudicateur s'est limité à définir exclusivement ses besoins : il s'agit d'un marché de promotions de travaux au sens de l'article 9 de la loi du 24 décembre 1993 particulièrement lorsque le soumissionnaire s'est engagé à réaliser ou faire réaliser les travaux. Une qualification erronée de marché de service en lieu et place d'un marché de promotion de travaux emporte pour conséquence notamment que le promoteur n'est plus tenu à la garantie décennale des constructeurs et qu'il pourrait ne pas respecter l'obligation faite au promoteur de respecter les dispositions du CGC dans les contrats qu'il conclut ;
- La constitution d'une société d'économie mixte dans le but de réaliser des travaux spécifiques.

En l'absence de législation particulièrement dédiée aux PPP et notamment aux DBFM, il faut donc prendre garde à la régulière application du droit de la commande qui conduit à mettre en œuvre les mécanismes existant dans le droit commun. C'est dire que le PPP est également un contrat qui s'ancre dans la législation des marchés publics notamment et doit la mettre en œuvre d'une manière non seulement régulière mais également optimisée⁴⁶.

III.B. Le PPP à la recherche de plus-values

Le PPP coûte cher, est hors de prix...mais il est déconsolidant... Cette considération quelque peu caricaturée traduit une appréciation erronée à plusieurs égards qui bien souvent résulte d'une comparaison elle-même fallacieuse entre deux modalités de réalisation de projets fort distinctes.

Rencontrer les besoins de la personne c'est, pour cette dernière, s'obliger à les définir et à en contrôler la réalisation. Il est certain qu'un PPP sans contrôle du partenaire privé par le partenaire public ne permet pas la maîtrise des prestations ni l'atteinte des objectifs assignés.⁴⁷

⁴⁶ La législation des marchés publics ne constitue pas le seul encadrement des PPP. Certains régimes applicables à ces contrats méritent d'ailleurs une attention particulière en tant qu'ils pourraient préjudicier aux PPP au regard de formules plus traditionnelles : domanialité publique, fiscalité, personnel, régimes de subventions... Cela conforte, si besoin était, l'attention qu'il convient de porter à ces contrats au-delà du seul aspect financement alternatif qui ne saurait sans risque occulter une réflexion plus étendue sur le recours à de tels modes de gestion de projets.

⁴⁷ Lichère, F. et al., *Pratique des partenariats public privé*, 2^{ème} éd., Paris, Litec, 2009, spéc. p. 12 n°28.

⁴⁵ Rekenhof, « Verslag over publiek-private samenwerking bij de Vlaamse overhead », Vlaams Parlement, stuck 37-A (2008-2009), Nr. 1.

Encore faut-il préciser :

- qu'il peut être **nécessaire de disposer d'un instrument de comparaison fiable et adapté** afin d'établir, entre différentes solutions, laquelle est la plus intéressante, notamment au plan du coût. L'évaluation *ex ante* connaît certes ses limites *a fortiori* lorsqu'en Belgique l'on emploie des instruments français d'évaluation⁴⁸. L'évaluation *ex post* n'apparaît significative qu'à l'échelle européenne⁴⁹. Plus largement, les débats sur la méthode peuvent être infinis et les difficultés méthodologiques ne sauraient à elles seules constituer un obstacle insurmontable. Tout au plus convient-il d'intégrer la dimension d'évaluation dans les projets de PPP ;
- que **le moindre coût possible du PPP a des raisons certes variables d'un projet à l'autre mais qui tiennent** : au **caractère global du contrat** qui inclut la conception, la réalisation et l'exploitation et permet donc, dès la conception, de tenir compte de l'exploitation technique du bâtiment ; à l'**allocation optimale des risques** qui ne consiste pas à transférer le maximum de risques au secteur privé - ce qui génère un surcoût - mais à déterminer quel est le partenaire le plus apte à supporter un risque donné ce qui permet de réduire les coûts ; à l'**insertion très générale de critères et objectifs de performance qui permettent une gestion optimisée de l'opération**. Ce moindre coût ne se vérifie pas systématiquement et notamment lorsque le PPP ne répond pas aux besoins. Le PPP est par nature une offre globale qui n'est pas adaptée à un besoin ponctuel. Le trop cher pourrait être la conséquence d'un contrat qui ne rencontre pas son besoin, dont la conception n'a pas été orientée vers les *outcome*, c'est-à-dire l'obtention d'une amélioration du fonctionnement opérationnel et de la qualité du service final⁵⁰. En effet, le coût des PPP a également vocation à garantir la qualité durable des prestations réalisées⁵¹. La durée est un aspect déterminant car elle est liée à l'amortissement du bien⁵². Mais elle est par ailleurs un facteur de risques : le contractant peut disparaître, par exemple. Cela peut être pris en compte dans le partenariat, moyennant cependant un coût.

48 Venmans, F., « Le partenariat public-privé pour les bâtiments scolaires en Communauté française », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2067 - 2068, 2010.

49 Zadra-Veil, C., « Les partenariats publics - privés hybrides : méthodes d'évaluation », in E. Campagnac (dir.), *Evaluer les partenariats public privé en Europe*, Paris, Presses de l'ENPC, 2009, spéc. pp. 303 et suiv.

50 Cole, J., « Qualité architecturale et performances du service final », in E. Campagnac (dir.), *Evaluer les PPP en Europe*, Paris, Presses de l'ENPC, 2009, pp. 111-125.

51 Ce que l'expérience britannique révèle particulièrement : Biau, V., et Weill, S., « Le développement de la procédure de PPP/PFI en Grande-Bretagne », Paris, MIQCP, 2003 - « Evolution de la politique PFI concernant les bâtiments publics en Grande Bretagne », Paris, MIQCP, 2006.

52 Et idéalement limitée à cette durée, ce qui permet une remise en concurrence périodique : cas pour les délégations de services publics en France (art. L. 1411-2 du Code général des collectivités territoriales).

53 E.g. : le Main Building Redevelopment conclu en 2000 pour une durée de 30 ans et un montant de 1,225 milliard d'euros : le partenariat prévoit au bout de 10 ans puis tous les 5 ans une remise en concurrence des sous-traitants, les variations de coûts sont assumées par le partenaire privé à 80%, dans une limite de 10 millions de £ et une évaluation coût bénéfice sera réalisée au terme de 15 ans.

En somme, la plasticité permet d'adapter le suivi du partenariat, y compris par une évaluation périodique⁵³, mais n'est véritablement un avantage qu'à la condition de répondre effectivement à un besoin clairement identifié.

La réponse à l'argument du coût, outre les précédents et l'instauration d'outils de mesure et de comparaison se trouve également en partie dans la définition préalable du besoin, la pérennité de l'investissement public et de la qualité du service rendu.

Par ailleurs, l'on ne saurait ignorer que le financement direct des collectivités, s'il peut être couteux, n'est pas nécessairement plus vertueux en raison de l'opacité de certains produits proposés⁵⁴. Certes, le PPP financierise la commande publique, mais ce phénomène n'est pas propre à ce type de montage et il peut être maîtrisé par le volume et le type de contrats de partenariats conclus⁵⁵.

Admettre l'intérêt notamment financier des PPP suppose donc de sortir de l'argument souvent invérifié de ce qu'ils seraient nécessairement plus coûteux et d'admettre que des projets réalisés sans PPP peuvent également connaître des dérives de coûts qui restent cependant non évaluées. Sans nier les risques de surcoûts, il semble qu'ils peuvent être d'autant mieux maîtrisés que l'on dispose d'une situation de référence et que le PPP est effectivement employé à bon escient. Ce bon usage peut être encadré de différentes manières :

- en subordonnant son emploi à la réunion de certaines conditions⁵⁶ ;
- en limitant le volume de PPP à un pourcentage des investissements publics.

Il est vrai que le coût reste à considérer avec circonspection⁵⁷. Le PFI a été annoncé initialement comme devant permettre une réduction de 30% par rapport au coût en régie. Le Trésor britannique a évalué en cours de programme des économies de 17% qui ne doivent cependant pas occulter de grandes disparités : la majorité des contrats s'établissent dans une économie de l'ordre de 10%, qui constitue également l'ordre de grandeur des contrats de partenariat français. Dans le cas britannique, l'externalisation du parc automobile de la Défense britannique a permis une économie de 20% mais le contrat sur les télécommunications fixes militaires un gain de seulement 5%.

54 Deffontaines, G., « L'évaluation des PPP par les acteurs financiers : la commande publique à l'aune des critères de rentabilité financière », in E. Campagnac (dir.), *Evaluer les PPP en Europe*, Paris, Presses de l'ENPC, 2009, spéc. p. 289.

55 La Commission des marchés publics considère dans un avis du 9 juin 2008, financement et gestion de projets au regard de la législation relative aux marchés publics, que la qualification du marché n'est pas aux mains des seules parties (compte tenu des conséquences sur la procédure de passation).

56 Comme c'est par exemple le cas en France où il existe une législation spécifique qui subordonne le recours aux PPP à certaines conditions, l'étalement de la dette ne pouvant d'ailleurs être invoquée en tant que telle comme justification du recours à ces contrats.

57 Marty, F. et al., *Les partenariats public-privé*, Paris, La Découverte, 2006, spéc. pp 38 et suiv.

Ces gains et leur disparité tiennent à leur origine : l'économie est d'autant plus importante que le service public connaissait des difficultés de gestion⁵⁸. Par ailleurs, le surcoût lié à la mobilisation privée des capitaux⁵⁹ est compensé par : le caractère global de la prestation qui, impliquant le concepteur dans les performances d'exploitation garantit un optimum dans le fonctionnement de l'infrastructure ; la possibilité de recettes annexes, par exemple pour les infrastructures sportives, auxquelles les collectivités publiques ne songent pas ou qu'elles ne souhaitent pas mais qui viennent minorer les loyers qu'elles versent de 10 à 20 % parfois⁶⁰ ; le caractère innovant de certaines solutions dont l'intérêt y compris économique (entretien et maintenance simplifiés ; performance énergétique accrue...) vient également réduire les coûts globaux de l'infrastructure ; la maîtrise de l'absence de dérive financière par le coût global et forfaitaire auquel sont associées d'importantes pénalités...

III.C. La confusion de l'urgence à financer et réaliser un projet et de l'urgence à conclure un contrat

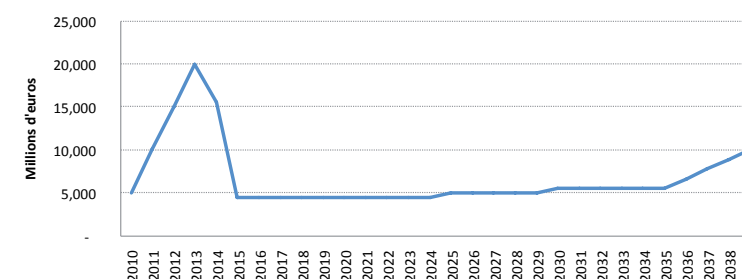
L'ensemble des grands programmes d'investissements publics en PPP est en tout ou partie motivé par l'urgence à réaliser les investissements requis. Cette urgence résulte bien souvent de la dégradation de biens publics dont l'entretien n'est pas apparu politiquement sensible, voire dont le non-entretien a consisté dans une stratégie délibérée d'économies à court terme. La motivation du programme PFI britannique décidé dans les années nonante résidait en grande partie dans la nécessité d'interventions lourdes au profit des infrastructures de transport peu ou pas entretenues durant des décennies.

En ce sens, il ne faut pas confondre la capacité d'investissements qu'offre le recours aux PPP et une sorte d'effet d'aubaine lié à la seule déconsolidation.

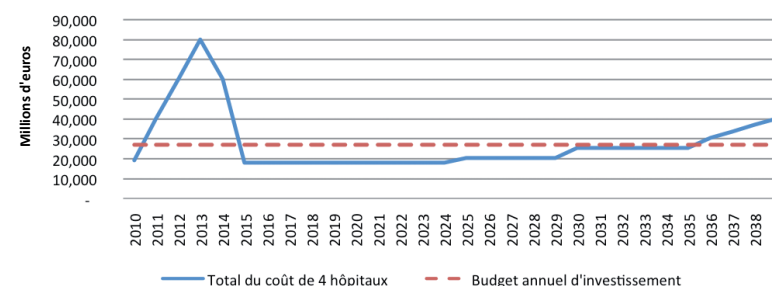
Cela est illustré par les trois graphiques suivants (graphiques 1 à 3) relatifs à la réalisation de plusieurs hôpitaux⁶¹ dont on voit bien que la réalisation simultanée dans un mode classique type marché public génère immédiatement des difficultés financières que la réalisation en mode PPP permet de mieux gérer. C'est en cela que le recours au PPP permet

de satisfaire des besoins urgents nonobstant la durée plus longue de conception et de passation de tels contrats.

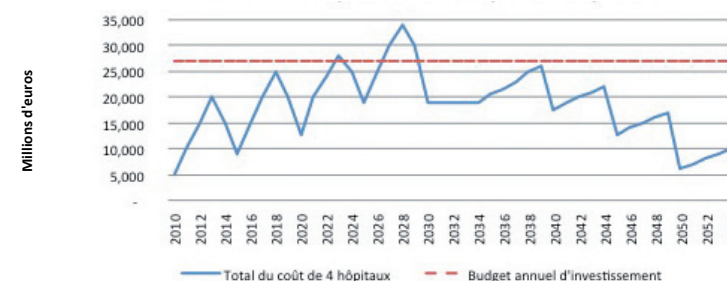
Graphique 1 - Répartition du coût d'un hôpital dans le temps



Graphique 2 - Réalisation simultanée de quatre hôpitaux (sans PPP)



Graphique 3 - Réalisation séquentielle de quatre hôpitaux (avec PPP)



58 Exemple caractéristique : l'éclatement du Ministère de la Défense à Paris entre un très grand nombre de sites pratiquement non entretenus représente un coût équivalent à celui de la maintenance prévue pour le futur site de Balard qui les regroupera tous.

59 Qui devrait en elle-même être examinée au plan économique compte tenu du coût d'opportunité des fonds publics.

60 Lichère, F. et al., *Pratique des partenariats public privé*, 2^{ème} éd., Paris, Litec, 2009, spéc. p. 13 n°33, qui soulignent que la recherche de recettes annexes est d'autant plus requise que le partenaire privé et/ou le service en cause n'ont pas d'utilisateurs payants.

61 Marty, F. et al., *Les partenariats public-privé*, Paris, La Découverte, 2006, spéc. pp 36 et 37.

APPLICATION DES NORMES

SEC95

AUX POUVOIRS LOCAUX
EN RÉGION WALLONNE :

quelques éléments chiffrés et
position du Gouvernement wallon

*Olivier DUBOIS,
Conseiller auprès du Ministre wallon des Pouvoirs Locaux et de la Ville*

► Introduction

Bien que faisant, fort logiquement, partie intégrante du périmètre des administrations publiques au sens du SEC, les pouvoirs locaux ont longtemps été en marge des débats consacrés au pilotage budgétaire de l'Etat belge. Ainsi, aucun des différents accords de coopération qui se sont succédés depuis le milieu des années 90 ne fait mention d'objectifs précis pour les pouvoirs locaux.

Toutefois, la question du résultat budgétaire des communes, CPAS et provinces de notre pays a pris progressivement de l'amplitude, du moins au sein des documents d'orientation publiés par le Conseil Supérieur des Finances¹. Cette évolution semble annoncer l'adoption d'objectifs formels pour les pouvoirs locaux dans les futurs accords internes à la Belgique. Celle-ci doit certainement être reliée à deux éléments importants. Tout d'abord le fait qu'avant 2000, les résultats estimés par l'ICN pour les pouvoirs locaux aboutissaient, exception faite des périodes électorales, à un solde positif. Ensuite, le regain d'attention apporté à la stabilité budgétaire à court, moyen et long terme des finances publiques en conséquence de la crise financière de 2008 et ses suites.

Ce changement pose inmanquablement la question pratique de l'application des normes SEC aux pouvoirs locaux (ce, y compris, le suivi statistique) et de la position de l'autorité régionale de tutelle sur cette question.

Dans ce cadre, notre contribution propose de passer en revue le contenu des documents gouvernementaux les plus récents avant de poser, à l'aide d'une série de chiffres innovants, les principales difficultés que cette application suggère et de résumer la position actuelle du Gouvernement wallon sur le sujet.

¹ Voir notamment Husson J.-F., 2001, « La contribution des pouvoirs locaux à la réalisation des objectifs de Maas-tricht » in Bulletin de documentation du Ministère des Finances, 01-02/2001, pp. 15-56, et Dubois O., 2008, « Les trajectoires budgétaires : principes, évolutions récentes et implications pour les Pouvoirs Locaux » in *Le Mouvement Communal*, 02/2008, pp. 80-91.

► I. L'application des normes SEC95 aux pouvoirs locaux depuis 2009

Les documents consacrés à la réalisation des objectifs budgétaires de l'Etat et à la répartition des efforts à consentir pour les atteindre évoquent, à différentes occasions, les pouvoirs locaux.

Ainsi, une note qui accompagnait l'analyse et le suivi réalisé le 16 septembre 2009 par le comité de concertation du complément du programme de stabilité 2009-2013, précisait, à titre purement indicatif, les objectifs suivants pour les pouvoirs locaux belges :

En % du PIB (0,1% = ~ 340 millions d'euros)	2009	2010	2011	2012
En % du PIB	- 0,5	-0,4	-0,2	-0,2
En millions d'euros (est.)	- 1.700	- 1.360	- 700	- 730

Concernant ce point, les représentants du Gouvernement wallon ont souhaité la mise en place d'une période de transition et la fixation des objectifs sur une base pluriannuelle afin de tenir compte du cycle d'investissements des communes.

En prolongation de ces débats, un projet d'accord de coopération a été soumis aux représentants du fédéral et des entités fédérées le 15 décembre 2009. Celui-ci prévoyait des objectifs précis et plus sévères pour les pouvoirs locaux. Il n'y est ainsi plus fait mention du caractère indicatif des objectifs qui y sont repris. Le projet de protocole d'accord reprend toutefois les demandes d'instauration d'une période transitoire et d'objectifs établis sur une base pluriannuelle.

Pour différentes raisons, ce document n'a cependant pas été signé.

La situation politique fédérale a ensuite temporairement gelé le débat, du moins dans son aspect purement formel.

La question de l'application des normes SEC95 aux pouvoirs locaux est ensuite réapparue lorsque le Roi a confié le soin au Gouvernement fédéral en affaires courantes de proposer au parlement un budget fédéral pour 2011.

Dans une intervention à la Chambre², concernant les résultats de l'exercice budgétaire 2010 et le projet de budget 2011, le Premier Ministre a clairement indiqué que les pouvoirs locaux étaient le seul niveau de pouvoir à ne pas respecter les objectifs de la trajectoire de l'Etat. S'en sont suivies une série de réactions des responsables régionaux et des organisations représentatives du monde local mettant en doute la fiabilité des chiffres et dénonçant une norme comptable inadaptée au monde local³.

Faute de gouvernement fédéral de plein exercice, la question de l'application des normes SEC95 aux pouvoirs locaux reste en suspens. Néanmoins, il fait peu de doutes que dès lors qu'une majorité se mettra en place, la question reviendra sur la table avec plus d'acuité.

➡ II. L'accès aux sources statistiques au travers du projet e-comptes de la région wallonne

II.A. Le projet e-comptes

Initié en 2008 sous l'impulsion du Ministre wallon des affaires intérieures, le projet e-comptes, se définit comme « *un plan intégré visant à doter progressivement tous les pouvoirs locaux d'un ensemble d'applicatifs développés en mutualisation et en co-création de contenu avec les utilisateurs de terrain* »⁴.

Plus précisément, ce projet entend répondre à plusieurs objectifs :

- fournir aux pouvoirs locaux un outil d'analyse et d'aide à la décision permettant de suivre les éléments financiers ;
- fournir un outil didactique d'aide à la compréhension des finances locales grâce à la production automatisée de documents standards ;

² Voir p.e. La Libre du 16 mars 2011.

³ Voir, entre autres, « L'avenir » du 7 février 2011, « De Tijd » du 16 mars 2011, communiqués de presse du Ministre wallon des Pouvoirs Locaux du 9 février 2011, de la VVSG et du Ministre Wallon du Budget et des Finances du 15 mars 2011.

⁴ Voir <http://ecomptes.wallonie.be>.

- participer au mouvement en faveur de la simplification administrative en simplifiant et en automatisant la production de documents officiels à caractère comptable et financier ;
- alimenter numériquement la tutelle de données statistiques relatives aux finances locales.

Le projet e-comptes, actuellement mis à disposition des 506 communes et CPAS de Wallonie francophone avec projet d'extension aux provinces, s'articule principalement autour d'un logiciel qui fonctionne par interrogation d'une copie des données comptables exportée sous un format standard spécifique.

L'existence d'un format unique, faisant abstraction des différents fournisseurs de logiciel comptable, permet la mutualisation de toute extension, depuis l'ajout d'une fonction supplémentaire au logiciel e-comptes jusqu'au développement d'un nouveau software indépendant.

Parmi les fonctions de base intégrées à l'e-comptes se trouve la production d'un fichier de synthèse de la comptabilité communale (dit fichier « SIC »). Ce fichier, obligatoirement transmis à la tutelle⁵, s'entend comme un résumé détaillé de l'ensemble des inscriptions comptables d'une commune. On y retrouve entre autres, le détail, par article budgétaire, des prévisions de recettes ou de dépenses, complété, s'il échet, des droits constatés ou des engagements et des imputations. S'y trouvent également d'autres informations, notamment sur la dette ou les mouvements de trésorerie. Ce fichier permet donc un suivi précis de l'état des finances locales par la tutelle tout en veillant à la confidentialité de certaines données comptables.

II.B. La reconstitution du solde SEC95 des communes et CPAS de la Région wallonne

C'est la Direction Générale Opérationnelle des Pouvoirs Locaux, de l'Action Sociale et de la Santé (également appelée DGO5) du Service Public de Wallonie (SPW) qui centralise et assure la gestion de l'ensemble des fichiers SIC transmis.

Cette administration a réalisé, pour les besoins du colloque du 16 novembre 2010, un calcul estimatif du solde SEC95 de chaque commune et chaque CPAS dont les données étaient parvenues au SPW.

⁵ Art. 5 de l'AM du 21 janvier 2009 pris en exécution de l'article 35 du Règlement Général de Comptabilité Communale.

Application des normes SEC95 aux pouvoirs locaux en Région wallonne : quelques éléments chiffrés et position du Gouvernement wallon

La méthode utilisée s'appuie sur une note du 13 septembre 2007 du SPF « Budget et Contrôle de la Gestion » relative au « passage du solde budgétaire des pouvoirs locaux au solde SEC des pouvoirs locaux ». Ce document de 6 pages, rédigé avec l'appui des experts de l'ICN, détaille l'ensemble des opérations mathématiques (additions et soustractions essentiellement) à réaliser pour convertir un solde établi en nouvelle comptabilité communale en solde SEC95. Il ne s'agit donc pas d'une reconstitution du solde au départ de l'ensemble des recettes et dépenses d'un exercice, mais bien d'une conversion d'un solde vers un autre suivant une série de correctifs préétablis.

La conversion peut se résumer comme suit :

Solde à l'exercice global du service ordinaire en NCC
+/- résultat reporté des exercices antérieurs
+/- solde des prélèvements généraux
Solde à l'exercice propre du service ordinaire en NCC
- dépenses des exercices antérieurs
+ recettes des exercices antérieurs
+/- solde des opérations sur les actifs financiers
(le plus souvent à l'extraordinaire)
+ charges d'amortissement du capital
- dépenses extraordinaires imputées
Solde de financement SEC95

Source : DUBOIS, 2008

► III. Resultats et commentaires

III.A. Un solde positif pour les pouvoirs locaux ?

Le Tableau 1 synthétise les résultats obtenus au départ des comptes budgétaires pour les exercices 2005 à 2009. Le pourcentage repris entre parenthèses exprime la taille de notre échantillon en pourcent des 506 entités concernées. L'exercice 2005 mis à part, on peut estimer les résultats suivants comme hautement représentatifs des tendances d'ensemble, même s'il faut signaler l'absence des communes et CPAS de Charleroi dans l'échantillon.

On retrouve dans ces résultats l'influence du cycle électoral. Durant les exercices 2005 et 2006, les investissements sont en croissance. Conformément aux préceptes de la méthode SEC, ces investissements sont comptabilisés dans leur intégralité en dépenses et provoquent par conséquent une dégradation du solde de financement. A contrario, le ralentissement des investissements du début de la législature 2006-2012 entraîne une amélioration sensible du solde. En extrapolant les résultats sur l'ensemble des communes et CPAS wallons, la différence atteint environ 500 millions d'euros, soit 0,15% du PIB.

On remarque également que, période électorale mise à part, les pouvoirs locaux wallons dégagent une capacité de financement que l'on peut estimer à environ 0,1% du PIB pour les années 2008 et 2009. Cette tendance, qui semble se confirmer chez les pouvoirs locaux des autres régions et communautés du pays⁶, est en contradiction avec les résultats publiés par l'ICN (-456 millions d'euros pour 2009 par exemple). Un dialogue (par ailleurs entamé depuis) entre autorités régionales et fédérales en vue d'améliorer la fiabilité des résultats officiels semble par conséquent indispensable.

Tableau 1 - Répartition des communes et CPAS échantillonnés en fonction de leur résultat budgétaire en comptabilité SEC95

Exercice	Nb communes et CPAS en besoin de financement	Solde (millions d'€)	Nb de communes et CPAS en capacité de financement	Solde (millions d'€)	Solde global de l'échantillon (millions d'€)
2005 (15%)	36	- 69,734	44	+ 50,696	- 19,039
2006 (70%)	177	- 267,951	191	+ 155,597	- 112,354
2007 (71%)	149	- 158,475	224	+ 223,620	+ 65,145
2008 (74%)	150	- 95,289	240	+ 362,001	+ 242,567
2009 (67%)	129	- 94,388	220	+ 311,446	+ 217,058

Source : DGO5, SPW

⁶ Voir Van Overmeire K., « Les normes SEC 95 et la trajectoire budgétaire : évolutions récentes » in *Le Mouvement Communal*, 06-07/2011, p. 27.

Si on observe maintenant l'évolution du nombre d'entités en besoin et en capacité de financement, celle-ci évolue d'un équilibre 50%-50% en période électorale à un rapport 60% en capacité de financement - 40% en besoins de financement en cours de législature.

III.B. Quelle influence du mode de comptabilisation sur le solde ?

Afin d'estimer l'impact du passage d'un standard comptable à un autre, il nous est apparu intéressant de dresser l'inventaire des entités selon le signe du solde qu'elles dégagent en fonction de la méthode comptable utilisée. Le résultat, repris dans le Tableau 2, montre que 108 entités sur 349, soit 30% de l'échantillon, sont en besoin de financement alors qu'elles dégagent un solde positif à l'exercice propre. A l'inverse, seules 3 entités (moins de 1% de l'échantillon) présentent un solde SEC95 positif alors qu'elles ne parviennent pas à équilibrer recettes et dépenses ordinaires telles que définies par la Nouvelle Comptabilité Communale.

Dessoy et Dubois⁷ ont démontré comment la comptabilisation des investissements et des charges d'investissements entre les deux méthodes pouvaient influencer les résultats dans le sens d'une dégradation du solde en SEC95. Les auteurs y soulignent que, sous hypothèse d'un effort constant d'investissement, donc à la fois hors influence du cycle électoral et hors de toute modification structurelle du poids des investissements, le montant investi lors d'un exercice est systématiquement supérieur aux remboursements en capital des emprunts contractés antérieurement. Ceci est la conséquence directe de l'inflation et entraîne, sous l'hypothèse de prêts amortis en 20 ans et d'une croissance des prix de 2% par an, une différence de l'ordre de 13%. Bien que plus volatile - notamment en conséquence du cycle électoral - la différence reste marquée lorsque l'on s'appuie sur les données réelles.

Tableau 2 - Fréquence des soldes budgétaires selon leur signe et la méthode comptable de référence - SEC95 et NCC

	Besoin de financement	Capacité de financement	Total
Solde négatif (exercice propre)	21	3	24
Solde positif (exercice propre)	108	217	325
Total	129	220	349

Source : DGO5, SPW

S'inspirant de cette démonstration, nous avons calculé, pour chaque commune et chaque CPAS faisant partie de notre échantillon, un solde SEC95 « retravaillé » qui substitue aux investissements de l'année les charges de remboursement de capital des emprunts antérieurs. Toutes les autres corrections ont été conservées⁸.

Le Tableau 3 démontre ainsi l'influence du mode de comptabilisation des investissements sur le résultat. Ainsi, 44 entités présentant un solde SEC négatif voient leur situation devenir positive si on substitue aux investissements de l'année les charges en capital des emprunts en cours de remboursement. La part des entités en besoin de financement passe ainsi de 37% à 24%.

Tableau 3 - Fréquence des soldes budgétaires selon leur signe et la méthode comptable de référence - SEC95 « retravaillé » et NCC

	Besoin de financement	Capacité de financement	Total
Solde négatif (exercice propre)	21	3	24
Solde positif (exercice propre)	64	261	325
Total	85	264	349

Source : DGO5, SPW

III.C. Existe-t-il un risque de dérapage ?

Différents acteurs pointent régulièrement le risque de déficit structurel important, voire de dérapage budgétaire, des pouvoirs locaux. C'est notamment le cas du Bureau du Plan⁹ qui, dans ses perspectives économiques 2010-2015 de mai 2010, indique, page 104, « en ce qui concerne les pouvoirs locaux, par contre, à défaut d'infléchir sensiblement leurs politiques en matière de recettes et dépenses, ils enregistrent un déficit oscillant entre 0,4 % et 0,7 % du PIB en fonction de la proximité des élections communales ». Ces projections, établies à politique constante, prévoient un déficit supérieur à 2 milliards en 2012 et de près de 1,5 milliard hors période électorale, soit plus du double du dernier déficit mesuré par l'ICN (-612 millions d'euros pour l'exercice 2010).

7 Dessoy, A., et Dubois, O., « Regard sur la situation budgétaire des finances communales en application des normes comptables européennes », in 18^e Congrès des Economistes Belges de Langue Française, *Quel Etat pour quelles performances économiques ?*, Charleroi, CIfOP, 2009, pp. 625-651.

8 Nous avons toutefois choisi de ne pas tenir compte des subsides en capital reçu et des ventes de patrimoines dont le produit a été affecté aux nouveaux investissements. C'est ainsi la charge nette ordinaire des investissements dont il est tenu compte.

9 Voir également, Conseil Supérieur Des Finances, 2011, pages 57 et suivantes.

Application des normes SEC95 aux pouvoirs locaux en Région wallonne : quelques éléments chiffrés et position du Gouvernement wallon

Qu'en est-il exactement ? Des mesures préventives sont-elles nécessaires ?

Il convient, afin de répondre à ces questions, de rappeler certaines spécificités des pouvoirs locaux belges et wallons.

Les communes, CPAS et provinces belges présentent la particularité d'être soumis à une obligation légale d'équilibre budgétaire. Ainsi, en ce qui concerne par exemple les communes wallonnes, le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation précise que (art. L 1314-1) « *en aucun cas, le budget des dépenses et des recettes des communes ne peut présenter un solde à l'ordinaire ou à l'extraordinaire en déficit* ». Signalons que c'est le budget et non les comptes qui est visé. Il s'agit donc d'un contrôle *a priori* sur le résultat budgétaire escompté en fonction des prévisions de recettes et des autorisations maximales de dépenses. Cet examen préalable est effectué par l'autorité de tutelle, à savoir les Régions, qui ont la faculté de refuser ou de réformer les budgets soumis à approbation.

Cette obligation légale d'équilibre - évoquée ça et là comme projet au niveau européen ou au sein de certains états membres - s'entend toutefois à l'exercice global, soit en prenant en compte le boni cumulé éventuel des exercices antérieurs. Elle n'en oblige pas moins les gestionnaires locaux à procéder, chaque année, à des arbitrages et des réajustements afin d'atteindre et maintenir au minimum cet équilibre. En ce sens, la réalisation de projections « à politique constante » (qui sous-entend être l'illustration de la situation future en l'absence de mesures correctrices) a certainement moins de sens au niveau des pouvoirs locaux qu'à d'autres niveaux de pouvoir.

Il convient par ailleurs de signaler qu'en Région wallonne, cette obligation légale est complétée depuis une quinzaine d'années par une directive ministérielle de stricte application appelée « règle du tiers boni ». Cette règle est définie selon les termes suivants (extrait de la circulaire budgétaire du 23 septembre 2010 relative à l'élaboration des budgets des communes et des CPAS de la Région wallonne à l'exception des communes et des CPAS relevant des communes de la Communauté germanophone pour l'année 2011, page 6) :

« La règle du tiers boni est un signal d'alerte devant une situation financière en voie de dégradation.

Par principe, il est indispensable de veiller au strict respect de ce principe.

Dans le cas où le budget communal ne respecte pas ce principe, les autorités régionales exerceront d'office leur droit d'évocation (mesure de tutelle) avant de l'approuver, le cas échéant.

Dans la lignée et de manière plus générale, il importe que le Conseil communal mène

une réflexion en profondeur sur les causes du déficit constaté, son caractère éventuellement structurel et les moyens d'y remédier dans le futur, afin d'assurer la pérennité financière de l'institution dont le Conseil communal a la charge.

Respecte la règle du tiers boni la commune dont le budget de l'exercice x présente à son exercice proprement dit un mali qui est strictement inférieur au tiers du montant constitué du boni présumé au 31 décembre x-1 majoré du fonds de réserve ordinaire sans affectation spéciale existant au 31 décembre x-1 (article L3311-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation). »

Sur cette base, nous avons estimé la dégradation maximale du solde SEC rendue possible selon cette règle durant la période 2005-2009 pour les communes et CPAS de notre échantillon.

L'exercice est simple : il s'agit de prendre, pour chaque entité, le solde SEC95 de l'année et de le dégrader du tiers du boni cumulé des exercices antérieurs afin d'avoir le résultat le plus dégradé possible suivant les règles de tutelle d'application.

Le résultat, repris dans le Tableau 4, outre qu'il confirme que le solde estimé est positif hors période électorale, démontre qu'en fonction des principes de gouvernance budgétaire actuellement en vigueur, la dégradation maximale du solde SEC des pouvoirs locaux wallons ne peut dépasser 250 millions d'euros environ.

**Tableau 4 - Solde SEC95 et détérioration maximale
du solde suivant la règle « du tiers boni »**

		Communes	CPAS	Total
2005	Mesuré	- 24,6	+ 5,6	- 19,0
	Maximisé	- 77,0	- 0,5	- 77,5
2006	Mesuré	- 123,1	+ 10,7	- 112,4
	Maximisé	- 266,4	- 11,8	- 278,2
2007	Mesuré	+ 13,2	+ 52,0	+ 65,2
	Maximisé	- 129,4	+ 29,2	- 100,2
2008	Mesuré	+ 171,7	+ 70,9	+ 242,6
	Maximisé	+ 6,1	+ 51,4	+ 57,5
2009	Mesuré	+ 154,6	+ 62,4	+217,0
	Maximisé	+ 4,8	+ 46,7	+51,5

Source : DGO5, SPW

Remarquons par ailleurs que, si les communes et CPAS exploitaient, chaque année, au maximum toléré, la règle du tiers boni, cela entraînerait mécaniquement une réduction du déficit maximal autorisé au cours du temps. En effet, sous cette hypothèse, le mali à l'exercice propre que cette règle autorise viendra diminuer le résultat cumulé des exercices antérieurs et réduire à due concurrence le déficit autorisé durant l'exercice suivant.

Ces éléments démontrent, qu'en ce qui concerne les pouvoirs locaux belges en général et wallons en particulier, les règles prudentielles de gouvernance budgétaire limitent fortement les risques de déficit excessif et préviennent toute menace de dérapage budgétaire. Bien sûr, il convient de rester prudent et de suivre l'évolution des finances locales et leurs perspectives. Toutefois, ceci peut, nous semble-t-il, se réaliser dans le cadre réglementaire actuellement d'application, bien que ce dernier diffère de celui utilisé au niveau européen sur certains points importants.

► IV. La position du gouvernement wallon

Il a semblé utile au Gouvernement d'adopter une position précise sur la question de l'application des normes SEC95 aux pouvoirs locaux.

Lors de sa séance du 29 avril 2010, le Gouvernement wallon s'est accordé, sur base d'une analyse similaire à celle présentée ici, afin de :

- tenir compte de la spécificité des pouvoirs locaux lors de la signature des accords de coopération relatifs aux trajectoires budgétaires ;
- charger le Ministre des Pouvoirs Locaux du suivi statistique du solde SEC des pouvoirs locaux, en collaboration avec le Ministre du Budget ;
- charger le Ministre du Budget de poursuivre, en collaboration avec le Ministre des Pouvoirs Locaux, le dialogue avec les autorités fédérales sur cette question.

Ces principes ont guidé depuis lors les travaux du Gouvernement wallon sur cette question.

► V. Conclusions

L'arrivée d'un Gouvernement fédéral de plein exercice fera très probablement ressurgir la question de l'application, à divers degrés, des normes SEC95 aux pouvoirs locaux.

S'il est indéniable que les pouvoirs locaux doivent participer à l'effort collectif en vue de présenter des finances publiques saines, il nous apparaît tout aussi indispensable de

tenir compte d'une série d'éléments spécifiques aux communes, provinces et CPAS lors du contrôle et du suivi de ces efforts. Dans le cas contraire, le risque existe de faire peser sur les responsables locaux une série de contraintes inadaptées, de nature à grever inutilement leurs moyens d'action et, en conséquence, de limiter l'impact positif du rôle des pouvoirs locaux sur le développement économique et social de notre pays.

Plus particulièrement, il nous semble utile de rappeler trois éléments importants développés dans cet article.

Tout d'abord, la question de la comptabilisation des investissements. Compte tenu de l'importance des pouvoirs locaux en la matière, il nous semble indispensable de devoir préserver la capacité d'action des communes, provinces et CPAS.

Ensuite, la nécessité de disposer de données statistiques fiables et de résultats partagés par tous avant toute définition d'objectif précis.

Enfin, rappeler que des contraintes importantes de gouvernance budgétaire existent pour les pouvoirs locaux et que ces règles ont largement fait leur preuve comme cadre garantissant qu'aucun déficit excessif ni aucun dérapage budgétaire n'apparaîtra au niveau des pouvoirs locaux (même exprimé en norme SEC), tant qu'elles seront respectées.

► Intervention de Monsieur Paul Furlan - Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville et du Tourisme

Mesdames et Messieurs,

Etre réunis ici, à Louvain-la-Neuve, afin de débattre de l'application des normes SEC95 aux pouvoirs locaux, ne relève assurément pas du hasard.

En effet, personne n'ignore que l'automne 2008 restera dans l'histoire internationale comme la saison au cours de laquelle a éclaté la pire crise économique et financière que le monde ait connu depuis près de 80 ans.

Durant cette période, les pouvoirs publics ont pris leurs responsabilités afin de sauver le système bancaire et financier mondial. Cependant, ils n'ont malheureusement pas pu éviter que cette crise s'étende à l'économie réelle.

Aujourd'hui, les pouvoirs publics se trouvent face à un nouveau défi: celui de garantir à court, moyen et long termes la stabilité de leurs finances et cela sans renier ce qui fait la spécificité de nos sociétés notamment en matière de solidarité et de recherche de bien-être pour tous.

Ce challenge justifie que l'on se penche aujourd'hui, peut-être encore plus qu'hier, sur toutes les composantes qui contribuent à l'équilibre des finances publiques.

Les pouvoirs locaux, qui représentent environ 15% des recettes et dépenses de l'ensemble des pouvoirs publics n'échappent pas à cette règle et il n'y a, dans le chef du Gouvernement wallon et dans celui du Ministre des Pouvoirs Locaux, aucune intention de vouloir les soustraire à cet effort collectif.

Ceci étant souligné, il m'apparaît essentiel de rappeler ici, devant vous, une série d'éléments qu'il convient de garder à l'esprit afin de faire en sorte que les règles comptables continuent à servir l'action politique.

Ainsi, comme cela vous est rappelé dans diverses contributions, les pouvoirs locaux, qu'ils soient communaux, provinciaux, de CPAS ou de Zones de Police, inscrivent leur action dans un cadre réglementaire strict, garant d'une situation

financière globalement saine à court, moyen et long termes. Les fondements de cette situation, qui remonte au milieu des années 80, s'articulent autour de quelques principes de base qui n'ont pas été remis en cause depuis.

Il s'agit :

- d'une réglementation budgétaire adaptée,
- d'une obligation légale d'équilibre budgétaire,
- d'une tutelle forte garante du respect des règles
- et de l'octroi d'aides ciblées - seule possibilité de couverture d'un déficit courant par voie d'emprunt - en contrepartie de plans de gestion pour les entités présentant des difficultés financières structurelles.

Ces quelques éléments ont été les vecteurs essentiels de la construction d'un paysage local qui, bien que perfectible et présentant son lot de difficultés, notamment du point de vue financier, s'inscrit aujourd'hui dans la stabilité, loin des excès d'antan.

Rappelons-nous ainsi que, si les pouvoirs locaux concentrent aujourd'hui 50% de l'investissement public du pays, leur endettement ne couvre que 5% de la dette publique pour un besoin de financement qui n'a jamais dépassé 0,4% du PIB depuis 1985, y compris depuis 2008.

Aussi, s'il est évidemment nécessaire de tracer un canevas commun pour rendre compte des résultats financiers de l'ensemble des pouvoirs publics du pays et même d'Europe, il me paraît essentiel de ne pas confondre « nécessité de rendre compte » et « mise en place d'outils de suivi et de gestion quotidiens adaptés ».

C'est donc avec force que je plaide pour que soit préservée la définition d'outils comptables adaptés à chacun, en appui de la gestion publique exercée au quotidien.

En ce sens, le 29 avril dernier, le Gouvernement s'est engagé à tenir compte des spécificités des Pouvoirs Locaux dans l'application éventuelle des normes SEC et à étudier les possibi-

lités d'en adapter certains aspects afin de préserver l'action locale dans le respect de l'équilibre budgétaire durable vers lequel notre Etat doit tendre.

Les investissements constituent le premier point qui nous vient à l'esprit. La plupart des contributions soulignent d'ailleurs cet aspect crucial.

Je ne m'attarderai pas outre mesure sur ce que les différents articles des actes du colloque développent brillamment. Je me contenterai simplement de rappeler cette comparaison qui me paraît illustrer de manière très accessible l'enjeu qui se joue ici. Concrètement, appliquer sans adaptation la norme SEC aux pouvoirs locaux reviendrait à demander à un ménage de payer en cash l'achat de sa maison, quand bien même ce ménage disposerait des revenus suffisants pour satisfaire aux échéances mensuelles d'un emprunt. Je vous laisse alors le soin d'imaginer l'impact que ceci pourrait avoir sur le marché immobilier belge. Les conséquences qu'une application aveugle de nouvelles règles comptables pensées pour d'autres pourrait avoir sur la qualité des équipements publics locaux, notamment dans les petites communes, ne seraient certainement pas moindre et influeraient durablement sur le soutien qu'apportent les communes, provinces, CPAS, zones de police, au développement économique et social de nos régions, de notre pays.

C'est précisément afin de faire prendre conscience à chacun - par des échanges formels et informels - des spécificités et logiques des uns et des autres qu'un événement tel que celui du 16 novembre 2010 me paraît particulièrement important sur le chemin d'une application nuancée des normes comptables européennes, seule voie raisonnable et raisonnée vers la préservation d'un pouvoir local performant et financièrement équilibré.

Je vous remercie pour l'intérêt que vous portez à la lecture des excellentes contributions qui découlent de ce colloque important.

Paul Furlan

► Le colloque en images



► Bibliographie et autres sources

■ Sur la situation économique et budgétaire

Les rapports du Bureau fédéral du Plan (BFP) sont consultables et téléchargeables gratuitement depuis le site <http://www.plan.be>.

Les rapports du Conseil Supérieur des Finances (CSF) sont consultables et téléchargeables gratuitement depuis la page <http://docufin.fgov.be/intersalgfr/hrfcsf/adviezen/Adviezen.htm> du site du SPF Finances.

Les rapports de l'Institut des Comptes Nationaux (ICN) sont consultables et téléchargeables gratuitement depuis la page <http://www.nbb.be/pub/stats/stats.htm?thema=0&entity=Stats&pub=16&l=fr&tab=Publications> de la Banque nationale de Belgique.

■ Sur les finances locales et leur articulation avec l'ensemble des finances publiques

Dessoy, A., « La comptabilité des pouvoirs locaux : entre tradition et modernité », *Bulletin de Documentation du SPF Finances*, n° 1, 2009, pp. 227-280. En ligne : http://www.docufin.fgov.be/intersalgfr/thema/publicaties/documenta/2009/Bdocb_2009_Q1f_Dessoy.pdf.

Dessoy, A., et Dubois, O., « Regard sur la situation budgétaire des finances communales en application des normes comptables européennes », in 18^e Congrès des Économistes Belges de Langue Française, *Quel Etat pour quelles performances économiques ?*, Charleroi, CIfOp, 2009, pp. 625-651.

Dubois, O., « Les trajectoires budgétaires : principes, évolutions récentes et implications pour les pouvoirs locaux », *Le Mouvement communal*, n° 8-9, 2008, pp. 388-399.

Hoorens, D., et Chevallier, Ch., *L'enjeu économique de l'investissement public et de son financement - La spécificité du secteur local*, Paris, Dexia Editions et L.G.D.J., 2006.

Husson, J.-F., « La contribution des pouvoirs locaux à la réalisation des objectifs de Maastricht », *Bulletin de Documentation du Ministère des Finances*, n° 1, 2001, pp. 15-55.

Husson, J.-F., « Le modèle belge de concertation budgétaire et les pouvoirs locaux », *Reflets et Perspectives de la Vie Économique*, Vol. XLVII, n° 4, 2008, pp. 33-48.

Husson, J.-F., « Les outils de programmation budgétaire des collectivités locales en Belgique », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 115, 2011, pp. 57-66.

Van Overmeire, K., « Trajectoire budgétaire, SEC95 et pouvoirs locaux », *Le Mouvement communal*, n° 851, 2010, pp. 11-13.

Van Overmeire, K., « Les normes SEC 95 et la trajectoire budgétaire : évolutions récentes » *Le Mouvement Communal*, 06-07, 2011, pp. 25-29.

Les publications de Dexia sont téléchargeables depuis la page <https://www.dexia.be/Fr/smallsites/research/PublicFinance>.

Les publications de l'Union des Villes et Communes de Wallonie en matière de finances sont consultables depuis la page <http://www.uvcw.be/publications>.

■ Sur le SEC95

Cour des Comptes, *Document d'information relatif à la méthodologie SEC*, Bruxelles, 2005. En ligne : http://www.ccrek.be/docs/Reports/2005/2005_13_ESR_Methodologie_FR.pdf.

Eurostat, *Manual on Government Deficit and Debt - Implementation of ESA 95*, Luxembourg, 2010. En ligne : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-09-017/EN/KS-RA-09-017-EN.PDF¹.

Règlement 2223/96 du Conseil de l'Union européenne du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté. En ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996R2223:20071230:FR:PDF>.

Règlement 2558/2001 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 3 décembre 2001 modifiant le règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil en ce qui concerne le reclassement des règlements effectués dans le cadre d'accords de swaps et de contrats de garantie de taux: le traitement des swaps. En ligne : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:344:0001:0001:FR:PDF>.

■ Sur les Partenariats Public-Privé (PPP)

Akitoby, B., Hemming, R., et Schwartz, G., « Investissement public et partenariats public-privé », *Dossiers Économiques du FMI*, n° 40, 2007. En ligne : <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/issues/issue40/ei40f.pdf>.

Bergère, F., « PPP et comptabilisation des engagements », *Revue du Trésor*, n° 3-4, 2007, pp. 255-257. En ligne : http://www.revuedutresor.com/chroniques%20pdf/Article2006_2007/Article_03_07_BERGERE_Francois.pdf.

Biau, V., et Weill, S., « Le développement de la procédure de PPP/PFI en Grande-Bretagne », Paris, MIQCP, 2003. En ligne : <http://www.archi.fr/MIQCP/IMG/pdf/carnetPPP-2.pdf>.

Biau, V., et Weill, S., « Evolution de la politique PFI concernant les bâtiments publics en Grande Bretagne », Paris, MIQCP, 2006. En ligne : http://www.archi.fr/MIQCP/IMG/pdf/Rapport_PFI_2006.pdf.

Cole, J., « Qualité architecturale et performances du service final », in E. Campagnac (dir.), *Évaluer les PPP en Europe*, Paris, Presses de l'ENPC, 2009, pp. 111-125.

Commission européenne, *Livre vert sur les partenariats publics-privés et le droit communautaire des marchés publics et des concessions*, Bruxelles, 2004. En ligne : http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=fr&type_doc=COMfinal&an_doc=2004&nu_doc=327.

Deffontaines, G., « L'évaluation des PPP par les acteurs financiers : la commande publique à l'aune des critères de rentabilité financière », in E. Campagnac (dir.), *Évaluer les PPP en Europe*, Paris, Presses de l'ENPC, 2009.

Eurostat, *Décision 18/2004 relative au traitement comptable dans les comptes nationaux des contrats souscrits par les unités publiques dans le cadre de partenariats avec des unités privées*, Luxembourg, 2004. En ligne : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Eurostat, *Formal consultation of the classification of the assets in the public-private partnership*, Luxembourg, 2008.

Eurostat, *Long term contracts between government units and non-government partners (Public-private partnerships)*, Luxembourg, 2004. En ligne : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-BE-04-004/EN/KS-BE-04-004-EN.PDF.

Eurostat, *Methodological Treatment of the Renovation of the Residence Palace*, Luxembourg, 2008. En ligne : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/BE_2008.1_Residence_Palace_2.pdf.

¹ Ce manuel est régulièrement actualisé. Les publications d'Eurostat peuvent être téléchargées au départ de la page http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/recently_published.

Eurostat, *Public private partnership by autonomous Community of Aragon*, Luxembourg, 2010. En ligne : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/advice_ES_2010.pdf.

Eurostat, *Sector Classification of Citeo (ex. STIB Invest) in the context of a PPP operation*, Luxembourg, 2008. En ligne : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/BE_2008_2_classification_of_stib_invest.pdf.

François, A., Leus, K., et Logghe, A., DBFM : *La bonne à tout faire en PPP ?*, Bruxelles, Larcier, 2010.

International Public Sector Accounting Standards Board, « Service Concession Arrangements, Grantor », *Exposure Draft*, n° 43, 2010.

Lichère, F. et al., *Pratique des partenariats public privé*, 2^{ème} éd., Paris, Litec, 2009.

Lignières, P., « L'impact de l'allocation des risques dans les PPP sur la dette publique : éléments de réflexion », *Revue du Trésor*, n° 3-4, 2007, pp. 291-293. En ligne : http://www.revuedutresor.com/chroniques%20pdf/Article2006_2007/Article03_07_LIGNIERES_Paul.pdf.

Lignières, P., « L'influence de la dette publique et des normes Eurostat sur les contrats publics », *Droit Administratif*, n° 5, 2004.

Lombaert, B., et de Broux, P-O., « Le droit des finances publiques et la fiscalité à l'épreuve des partenariats publics privés (P.P.P.) », in B. Lombaert (dir.), *Les partenariats public-privé (P.P.P.)*, Bruxelles, La Chartre, 2005.

Marty, F. et al., *Les partenariats public-privé*, Paris, La Découverte, 2006.

Moïses F., et al., *Promotion immobilière publique*, Bruxelles, Larcier, 2009.

Mörice, K., *Les partenariats public-privé*, Bruxelles, Larcier, 2009.

Rekenhof, « Verslag over publiek-private samenwerking bij de Vlaamse overhead », Vlaams Parlement, stuck 37-A (2008-2009), Nr. 1.

Thiry, A., Lion, R., et Lombaert, B., « Les communes et les partenariats public-privé (P.P.P.) », *Mouvement communal*, 2004.

Venmans, F., « Le partenariat public-privé pour les bâtiments scolaires en Communauté française », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2067 - 2068, 2010.

Zadra-Veil, C., « Les partenariats publics - privés hybrides : méthodes d'évaluation », in E. Campagnac (dir.), *Evaluer les partenariats public privé en Europe*, Paris, Presses de l'ENPC, 2009, pp. 303-328.

► Liste des abréviations et termes spécifiques utilisés

APU	Administrations publiques (regroupent Entité I et Entité II)
BFP	Bureau Fédéral du Plan
BNB	Banque nationale de Belgique
BNF	Besoin Net de Financement (soit un solde de financement négatif)
CCRE	Conseil des Communes et Régions d'Europe
CGC	Cahier Général des Charges
CPAS	Centre Public d'Action Sociale
C&R	Communautés et Régions
CSF	Conseil supérieur des Finances
DBFM	<i>Design Build Finance Maintain</i>
DPR	Dépenses primaires
Entité I	Pouvoir fédéral (PF) et Sécurité sociale (SECU)
Entité II	Communautés et Régions (C&R) et Pouvoirs locaux (PL)
EUR	Euro
FMI	Fonds Monétaire International
FRA	<i>Forward Rate Agreement</i>
IAFRS	<i>International Accounting and Financial Reporting Standards</i>
IASB	<i>International Accounting Standard Board</i>
IFRS	<i>International Financial Reporting Standards</i>
ICN	Institut des Comptes Nationaux
IFRIC	<i>International Financial Reporting Interpretations Committee</i>
IPP	Impôt des Personnes Physiques

IPSAS	<i>International Public Sector Accounting Standards</i>
IPSASB	<i>International Public Sector Accounting Standards' Board</i>
ISBLSM	Institution sans but lucratif au service des ménages
MIQCP	Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques (France)
MT	Moyen terme
NCC	Nouvelle comptabilité communale
OCP	Octrois de crédits et prises de participation
ONSS-APL	Office National de Sécurité Sociale des Administrations Provinciales et Locales
PDE	Procédure Déficit Excessif
PFI	Private Finance Initiative (Grande-Bretagne)
PIB	Produit Intérieur Brut
PL	Pouvoirs locaux
PPP	Partenariat Public-Privé
Pr.I.	Précompte immobilier
PSC	Pacte de Stabilité et de Croissance
RCA	Régie communale autonome
SEC	Système européen de comptes économiques intégrés
SECU	Sécurité sociale
SOPR	Solde primaire
SPW	Service public de Wallonie
UE	Union européenne
UE27	Union européenne (27 pays membres)

Présentation des auteurs

André ANTOINE, Vice-Président du Gouvernement wallon et Ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation, des Sports et en charge de la politique aéroportuaire.

Arnaud DESOY est responsable des études Public Finance & Social Profit chez Dexia Banque. Licencié en sciences économiques et en sciences géographiques de l'Université de Liège, il est l'auteur ou le coordinateur de très nombreuses études et publications. Arnaud Desoy est également chargé de cours dans le cadre de l'ERAP/ULB.

Olivier DUBOIS est licencié en sciences géographiques et docteur en gestion de l'environnement (ULB). Il a été chercheur à l'IGEAT (ULB) puis Conseiller Finances à l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) avant de devenir Conseiller au Cabinet du Ministre Paul Furlan en 2009.

Paul FURLAN, Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville.

Jean-François HUSSON, secrétaire général du Centre Interuniversitaire de Formation Permanente, est économiste (FUNDP) et chercheur-associé à l'Université de Liège (CRIS). Ancien membre du Secrétariat du Conseil Supérieur des Finances, il est intervenu à diverses reprises comme expert pour le Conseil de l'Europe et est l'auteur de plusieurs publications sur les finances locales.

Claude MODART est Chef de division au sein de la Banque Nationale de Belgique, Département Statistique générale, Service Comptes nationaux & régionaux et conjoncture.

Réginald SAVAGE, licencié et maître en sciences économiques et sociales (FUNDP), est Conseiller général au Service d'Etude du SPF Finances et Secrétaire du Conseil Supérieur des Finances. Il est également chargé de cours à l'UCL et aux FUNDP et est l'auteur de nombreux articles et de plusieurs ouvrages, dont «Mutations de l'économie belge 1953-2000».

Raphaël SCHNEIDER est Conseiller juridique à la Cellule d'Informations Financières où il est notamment chargé du suivi des PPP régionaux et communautaires. Titulaire de Masters en droit public et en droit de l'environnement de l'université de Strasbourg, il y a été assistant avant de rejoindre un Cabinet d'avocat puis de diriger les affaires juridiques d'un parastatal français compétent en environnement. Il publie régulièrement des chroniques et articles notamment en droit de la commande publique et de l'environnement et intervient dans ces matières dans plusieurs universités françaises.