

Les normes comptables européennes SEC et les investissements publics

Parlement de la Communauté germanophone de Belgique
13 juin 2016

Jean Hilgers – Banque nationale de Belgique



Plan de l'exposé

- ❑ Enjeux économiques des investissements publics
- ❑ Présentation du système européen des comptes (SEC)
 - Objectifs de base
 - Les secteur institutionnels et le secteur des administrations publiques
 - Le SEC comme cadre de référence pour les comptes publics
- ❑ Impact du SEC 2010 sur les comptes SEC des administrations publiques
 - Redéfinition du périmètre des administrations publiques
 - Traitement des PPP
- ❑ Implications de l'application d'une norme budgétaire
 - Deux problématiques distinctes: normes comptables et pacte de stabilité
 - Norme budgétaire et investissements
- ❑ Pistes de solutions
- ❑ Conclusions principales

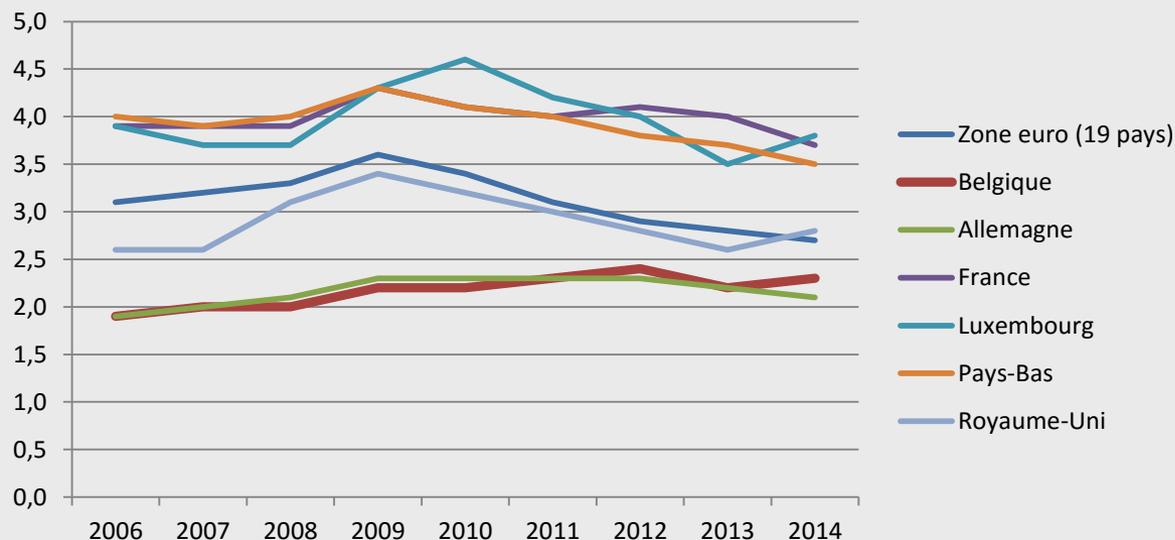


Enjeux économiques des investissements publics



Investissements publics

Comparaison internationale (en % du PIB)



Selon la Commission européenne*,

« le **principal défi** pour la Belgique dans le domaine des **investissements réside dans le secteur public**. Au fil des années, les investissements publics ont chuté au niveau presque le plus bas de tous les Etats membres de l'UE ».

Commission européenne : "Investir dans l'avenir de l'Europe" (Plan Juncker)



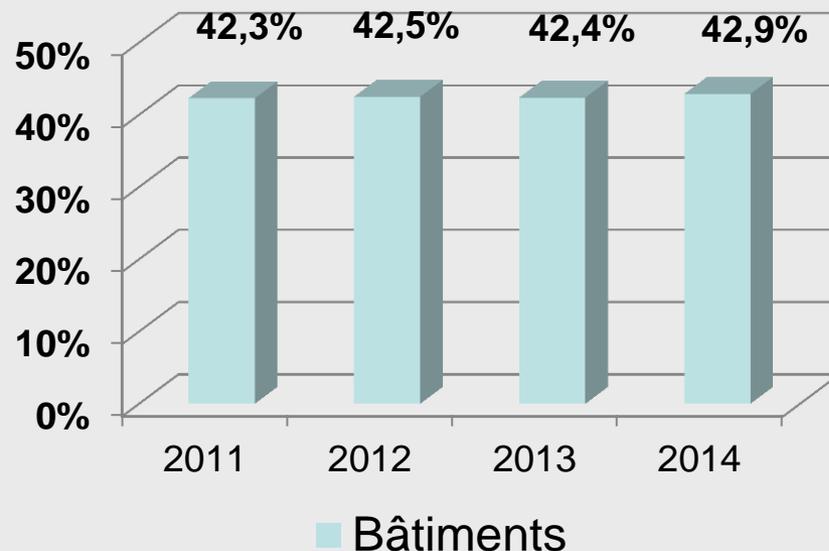
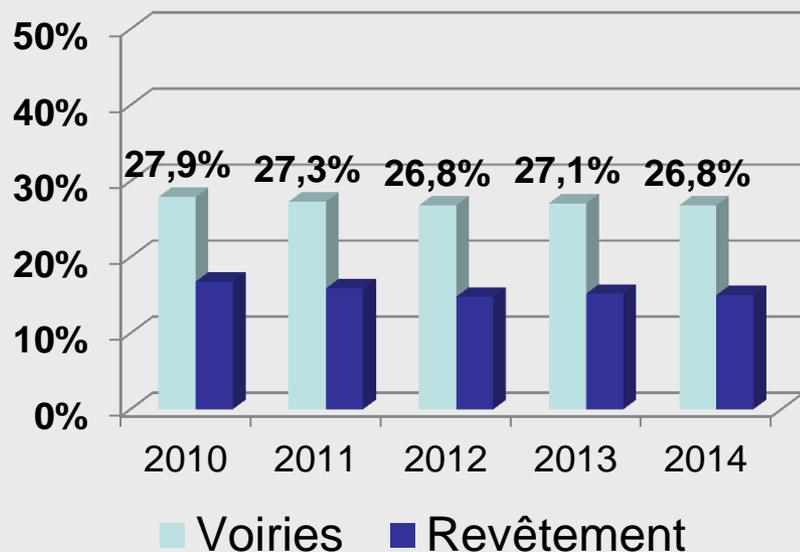
Exemple: les investissements des pouvoirs locaux

(Source: Belfius, service d'études)

Conséquences du manque d'investissements en termes de degré de vétusté du patrimoine (sur la base d'une approche patrimoniale)

$$\text{Degré de modernité du patrimoine} = \frac{\text{Valeur comptable résiduelle}}{\text{Valeur comptable d'acquisition}}$$

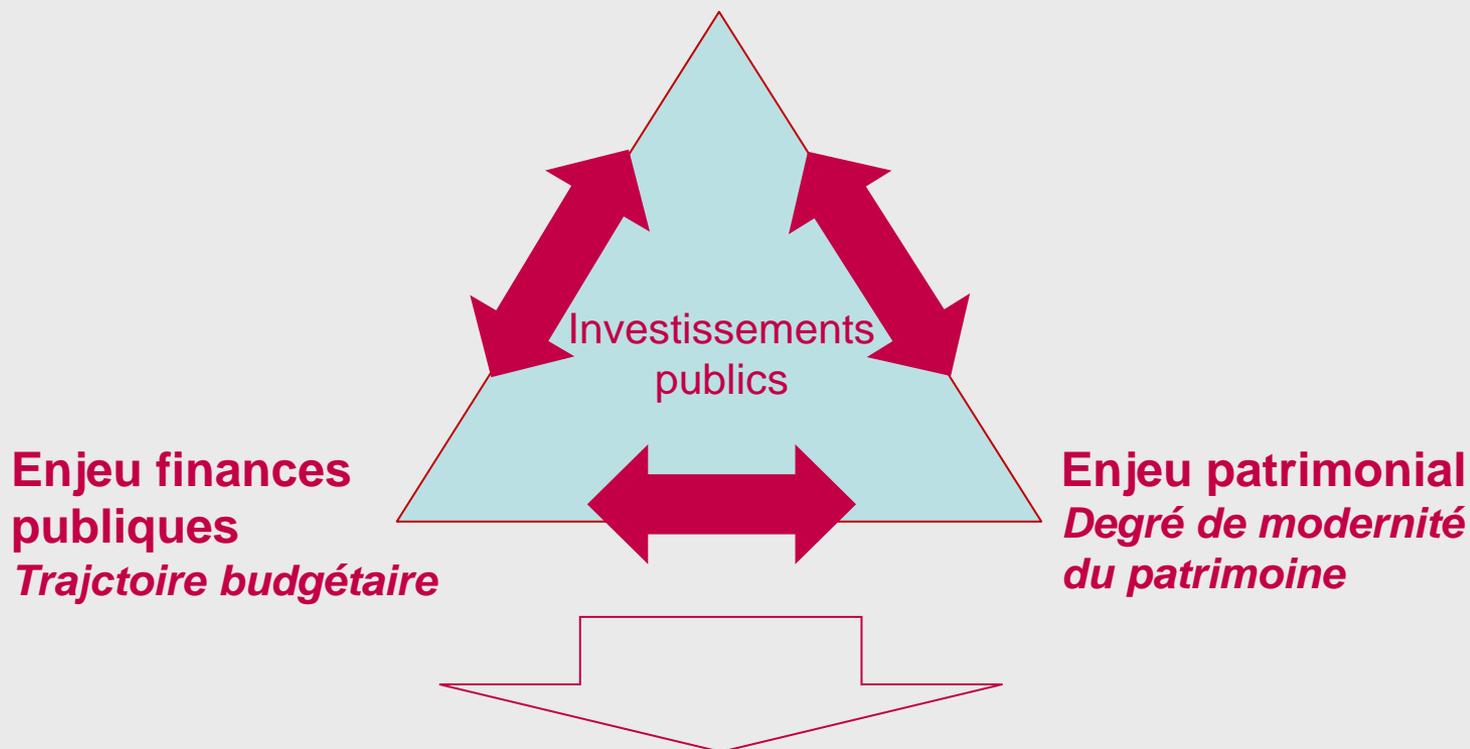
- Si 100% : bien = neuf
- Si 0% : bien = totalement amorti



Enjeux des investissements publics

Enjeu économique

Croissance potentielle de l'économie



Pourrait justifier un traitement spécifique dans l'appréciation de la trajectoire budgétaire (cfr. pistes de solution)



Qu'est-ce qui freine les investissements publics ?

1. Conjoncture déprimée / contexte budgétaire

Investissement = variable d'ajustement

Malgré le contexte actuel de taux d'intérêts historiquement favorables

2. Le cadre réglementaire européen

Bien distinguer :

- les normes budgétaires (EDP)
- les normes comptables (SEC)



Présentation du système européen des comptes (SEC)



Objectifs de base du SEC

- ❑ Le SEC a une longue histoire (SEC 1970, 1979, 1995) et le SEC 2010 s'inscrit dans la continuité, en s'adaptant aux évolutions économiques
- ❑ Le SEC fixe un cadre comptable pour l'UE qui permet une description systématique et détaillée d'une économie (structure, développement, transmission de la politique, interdépendances,...)
- ❑ Les concepts du SEC 2010 sont compatibles au plan international car:
 - a) cohérents avec ceux édictés au plan mondial par le SNA 2008 (Nations unies)
 - b) pour les États membres de l'UE, le SEC 2010 est une **norme réglementaire (règlement EU 549/2013)** à appliquer pour la transmission de toutes les données de la comptabilité nationale, afin d'obtenir des statistiques harmonisées pour tous les Etats membres
- ❑ Le SEC 2010 mesure:
 - l'activité économique générée au cours d'un exercice donné (PIB, revenu national, etc.)
 - les interrelations et les opérations entre acteurs économiques (entreprises, ménages, pouvoirs publics, autres pays, etc.)

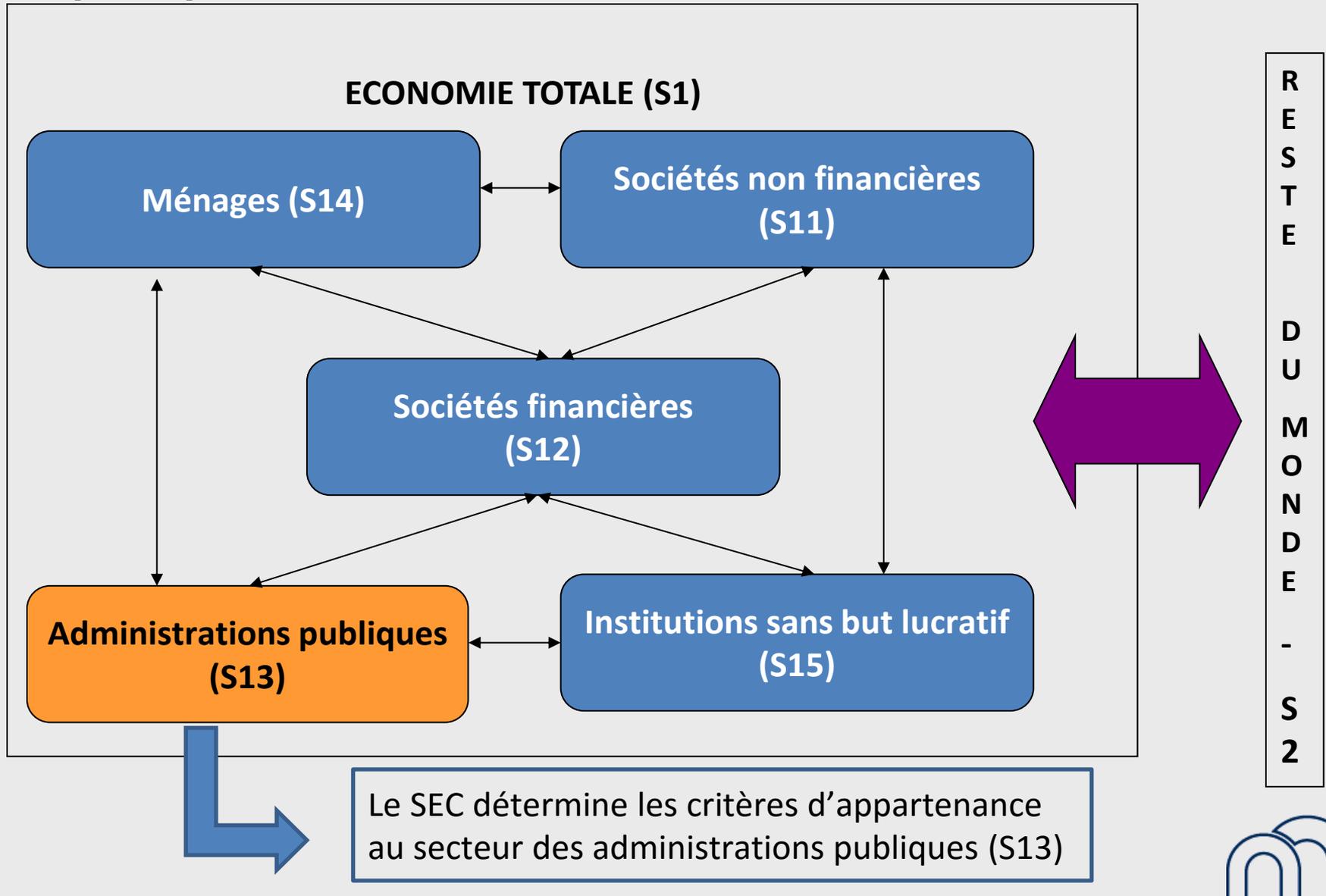


Objectifs de base du SEC

- ❑ Le PIB est mesuré selon trois approches: production, dépenses, revenus
- ❑ Ces trois approches doivent être cohérentes: le total de la valeur ajoutée produite au cours d'une année génère des revenus (salaires et bénéfices des entreprises et des indépendants) pour un montant équivalent, qui donnent lieu à des dépenses (consommation privée, consommation publique, investissements, exportations moins importations) également équivalentes
- ❑ C'est cette approche comptable de l'économie, cohérente entre les trois optiques, qui explique le traitement des investissements (qu'ils soient privés ou publics): ils sont comptabilisés entièrement l'année pendant laquelle ils sont vendus ou produits, c'est-à-dire:
 - au moment du transfert de propriété dans le cas de l'achat d'un bien d'investissement (matériel, logiciel, etc.) (article 3.134 du règlement SEC 2010)
 - au fur et à mesure de l'avancement des travaux (sur la base des factures) dans le cas d'une construction (article 3.55 du règlement SEC 2010)



Les secteurs institutionnels et le secteur des administrations publiques



Le SEC comme cadre de référence pour les comptes publics

Le SEC est utilisé comme cadre de référence pour les comptes publics

- Corollaire au pacte de stabilité budgétaire
- Annexe au Traité de Maastricht
- Procédure de déficits excessifs (EDP)
- Cadre de référence en Belgique pour le Conseil supérieur des finances



Impact du SEC 2010 sur les comptes des administrations publiques



Comptes des administrations publiques dans le SEC 2010

- ❑ Nouveau cadre comptable SEC 2010 → même philosophie que le SEC 1995
- ❑ Les règles d'enregistrement des transactions demeurent inchangées, investissements inclus → rien de nouveau en la matière

Ce qui a changé pour les administrations publiques:

- ❑ L'introduction du SEC 2010 a entraîné une redéfinition du périmètre des administrations publiques
 - Modification du test marchand/non marchand (test des 50%)
 - Introduction du critère qualitatif
- ❑ Le SEC 2010 a resserré les conditions dans lesquelles un PPP est considéré comme neutre pour les comptes publics
- ❑ Le contrôle exercé par Eurostat sur l'application du périmètre et des règles s'est considérablement renforcé



Définition du périmètre des administrations publiques

Critère marchand / non marchand

Importance d'opérer une distinction entre les entreprises financières et non financières publiques pour l'examen du classement parce que les critères du reclassement ne sont pas les mêmes

- Sociétés non financières : examiner si les prix sont économiquement significatifs
- Sociétés financières : déterminer le degré d'exposition au risque



Market test pour les unités publiques non financières : critères qualitatif et quantitatif

❑ Nouveau critère qualitatif:

Afin de décider les unités sont marchandes, vendant à des **prix économiquement significatifs**, il faut examiner si les conditions suivantes sont remplies :

- Ventes aux administrations publiques < 50 % des ventes totales
- Ventes aux administrations publiques > 50 % des ventes totales et producteur en concurrence avec des producteurs privés

❑ Critère quantitatif habituel (critère des 50 %)

- Ratio des ventes aux coûts de production > 50 % => **producteur marchand**
- Les « ventes » doivent couvrir au moins 50 % de ses « coûts » au cours d'une période continue de plusieurs années



Traitement des PPP: question principale

- ❑ L'administration est-elle le **propriétaire économique** de l'investissement prévu par le contrat?

En d'autres termes: l'investissement doit-il **être inscrit au bilan** de l'administration?

Réponse affirmative

- impact sur le solde de financement (via l'enregistrement de dépenses de formation brute de capital fixe et de charges d'intérêt)
- impact sur la dette des administrations publiques (via l'imputation d'un crédit à long terme)

Réponse négative

- impact uniquement sur le solde de financement via l'enregistrement d'une dépense d'achats de biens et services courants



Traitement des PPP dans le SEC 2010

Les actifs liés à un partenariat public-privé ne sont pas enregistrés dans les comptes des administrations publiques à deux conditions cumulatives :

- si et seulement si le **partenaire privé supporte la majorité des risques** ; par convention, on considère que c'est le cas si :
 - le partenaire supporte le **risque de construction** et
 - s'il supporte au moins l'un des deux risques suivants: le **risque de disponibilité** ou le **risque de demande** ;

- si et seulement si le **partenaire privé récolte la majorité des bénéfices**.



Traitement des PPP: apport du SEC 2010

Off balance sheet >< on balance sheet

Il existe une série de critères à examiner dans le cadre des PPP

- Conditions de remboursement en cas de résiliation
- Règle de partage des bénéfices
- Intervention du partenaire public dans le financement sous la forme d'instruments financiers plus risqués que ceux du partenaire privé
- Existence de garanties octroyées par le partenaire public

□ En simplifiant, selon la finalité du PPP

- Financement de services → Off balance sheet
- Financement d'infrastructure → On balance sheet

→ réexamen par Eurostat de tous les PPP où l'actif et la dette ont été enregistrés dans les comptes du partenaire privé

→ soumission ex ante à Eurostat de tous les projets de PPP



Implications de l'application d'une norme budgétaire



Normes SEC & Pacte de stabilité : deux problématiques distinctes mais interdépendantes

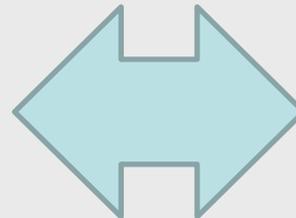
SEC 2010

- ❑ Cadre conceptuel d'une économie (dont le secteur public)
- ❑ Acteurs clés : Eurostat / ICN
- ❑ Problématique "statistique / technique"



- ❑ Périmètre secteur public
- ❑ Règles d'imputation
- ❑ Soldes

Administrations publiques (S13)



Pacte de stabilité UE

- ❑ Règles de gouvernance budgétaire / Accord de coopération
- ❑ Acteurs clés : Commission et Conseil UE / gouvernements nationaux et régionaux
- ❑ Problématique "politico-économique"



- ❑ Objectifs et trajectoires budgétaires
- ❑ Définition dette publique

Norme budgétaire et investissements

Enregistrement des investissements

- ❑ Formation brute de capital fixe = dépense → impact sur le déficit
- ❑ Enregistrement de la dépense → au moment où l'unité devient propriétaire économique du bien d'investissement, c'est-à-dire « one off » pour l'achat d'un bien mobilier ou immobilier vs. au fur et à mesure de l'avancement des travaux et de la facturation pour une construction

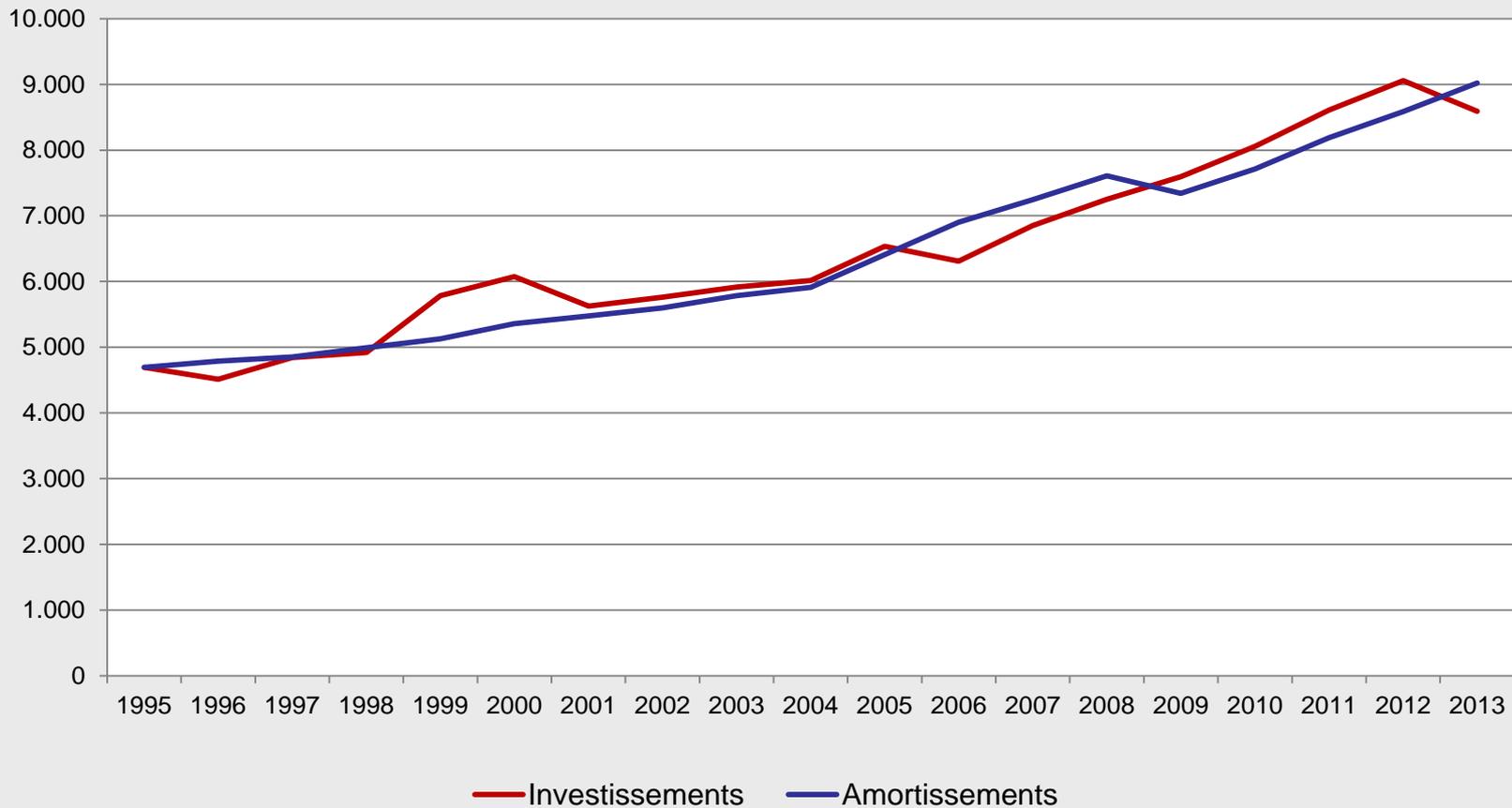
Norme budgétaire

- ❑ Déficit égal à 3% du PIB au maximum est une norme macroéconomique
 - Applicable au S.13 dans sa globalité et non aux unités individuelles
 - Vérification du respect de la norme pour chaque année
- ❑ Appliquer la norme à des entités individuelles est effectivement un frein à l'investissement
 - plus l'unité est petite, plus l'enregistrement des investissements impactera le déficit de l'unité l'année de l'enregistrement



Peu de différence entre investissements et somme des amortissements

Ensemble des administrations publiques



Pistes de solutions



Pistes de solutions

□ *Dépendant des autorités belges*

- Recherche de solutions financières “neutres” en termes SEC (PPP, leasing opérationnel, ...)

Points d'attention : coûts et délais de mise en oeuvre, instabilité de la jurisprudence d'Eurostat

- Modulation éventuelle de la trajectoire budgétaire et de la répartition des objectifs par sous-secteur en fonction de l'effort d'investissement
- Evaluation des mécanismes de pilotages régionaux
 - Règles d'équilibre pluriannuelles, balises d'investissement, etc.
 - En tout cas, ne pas transposer la règle macro aux unités individuelles



Pistes de solutions

□ *Dépendant des autorités européennes*

□ Interprétation plus flexible des normes budgétaires

→ Instauration d'une "clause d'investissement"

Visions actuellement divergentes entre la CE (peu encline) et la BEI (favorable) sur le sujet

→ Prise en compte de la conjoncture

Nouvelles règles préservant la capacité de financement des investissements tout en garantissant la responsabilité budgétaire et la soutenabilité financière à long terme



Conclusions principales



Conclusions principales

- ❑ Les investissements publics sont essentiels pour l'économie d'un pays
- ❑ En Belgique, ils sont insuffisants depuis des dizaines d'années, suite à une succession de choix budgétaires (entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement) à tous les niveaux de pouvoir, pris pour respecter des normes budgétaires (traité de Maastricht et procédures de déficit excessif)
- ❑ Souvent mises en cause, les règles comptables SEC en elles-mêmes n'ont aucun impact direct :
 - ❑ Le SEC existe depuis 1970 et les règles fondamentales n'ont pas changé depuis son introduction
 - ❑ C'est son application plus stricte par Eurostat (périmètre et PPP) et sa traduction trop forte au niveau des unités individuelles par les autorités nationales qui impactent les investissements
- ❑ Aux niveaux national et européen, la solution ne passe pas par les règles comptables, mais par les objectifs budgétaires
 - ❑ Déficit hors investissements d'infrastructures, que ce soit pour les 3% européens ou pour la répartition des efforts entre niveaux de pouvoir en Belgique



