

Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft  
Eupen – Montag, 13. Juni 2016

# Le rôle du Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC) dans la gouvernance budgétaire européenne

Damien PIRON  
Aspirant F.R.S.-FNRS  
Université de Liège (SPIRAL & *Tax Institute*)



# Plan de l'exposé

1. Le recours à une norme de comptabilité nationale dans la gouvernance budgétaire européenne
2. La mise en œuvre du SEC en Belgique
3. Pistes de réformes

# **1. Le recours à une norme de comptabilité nationale dans la gouvernance budgétaire européenne**

# Le SEC comme outil de comptabilité nationale

- « SEC » : système européen des **comptes nationaux** et régionaux
- Objectif? Offrir une définition **quantitative et exhaustive** de l'état de l'économie au **niveau macroéconomique** → **Finalité propre**
- Le SEC et ses indicateurs font l'objet de **multiples usages** dans les politiques européennes, notamment dans le cadre de la **gouvernance budgétaire européenne**
- **Trois choix fondamentaux** sont posés dans le Traité de Maastricht :
  - 1) La détermination d'indicateurs de référence ;
  - 2) La détermination de valeurs de référence ;
  - 3) La détermination d'un cadre méthodologique commun

# La détermination d'indicateurs et de valeurs de référence

- La politique budgétaire est évaluée à l'aune de **deux indicateurs**, qui ne peuvent pas dépasser une « **valeur de référence** », fixée dans le Protocole sur la procédure de déficit excessif :
  - le rapport entre le **déficit public** prévu ou effectif et le produit intérieur brut doit être inférieur à **3 %** du PIB ;
  - le rapport entre la **dette publique** et le produit intérieur brut doit être inférieur à **60 %** du PIB
- Dernière question (néanmoins fondamentale) : **comment définir et calculer ces indicateurs?**

# La détermination d'un cadre méthodologique commun

- Article 2 du Protocole sur la procédure de déficit excessif :

« À l'article 104 C du traité et dans le présent protocole, on entend par :

- **public** : ce qui est relatif au **gouvernement général**, c'est-à-dire les administrations centrales, les autorités régionales ou locales et les fonds de sécurité sociale, [...], telles que définies dans le **Système européen de comptes économiques intégrés** ;
- **déficit** : le **besoin net de financement**, tel que défini dans le Système européen de comptes économiques intégrés [...]
- **dette** : le **total des dettes brutes, à leur valeur nominale**, en cours à la fin de l'année et **consolidées** à l'intérieur des secteurs du gouvernement général tel qu'il est défini au premier tiret ».

# En synthèse...

- Le **besoin net de financement** de l'ensemble des **administrations publiques** doit être inférieur à **3 % du PIB** :
  - « Besoin net de financement » (**B9**) : recettes totales – dépenses totales  
→ **pas de distinction** en fonction de la nature des dépenses opérées ;
  - « Administrations publiques » (**S13**) : **toutes** les unités institutionnelles rattachées aux quatre sous-secteurs des administrations publiques (autorité fédérale, entités fédérées, pouvoirs locaux et sécurité sociale) ;
  - « 3 % » : compromis entre les partisans d'une « règle d'or » et ceux désireux de conserver une marge de manœuvre afin de lutter contre les chocs conjoncturels

# En synthèse...

- La **dette publique brute consolidée** doit être inférieure à 60 % du PIB :
  - « Brute » : pas de déduction de la valeur des actifs (financiers ou autres) détenus par les pouvoirs publics ;
  - « Consolidée » : déduction des dettes que les administrations publiques détiennent entre elles ;
  - « 60 % » : **quelle rationalité sous-jacente?**



# *Quid* en cas de dépassement des seuils?

- Le Pacte de stabilité et de croissance (PSC - 1997) opérationnalise la procédure de déficit excessif (PDE) : risques de **sanctions financières**
- L'art. 3, 1, a, du TSCG renforce cette règle : « la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en **équilibre ou en excédent** » (MTO)
- **Nature hybride du SEC** : depuis 1992, cet outil *statistique* de description de l'activité économique est également la méthodologie de référence dans la *politique publique* de gouvernance budgétaire européenne, qui peut mener à des sanctions → **Gare à la confusion des genres**

## **2. La mise en œuvre du SEC en Belgique**

# La mise en œuvre du SEC et son contrôle

- Ce n'est pas tout d'établir un cadre budgétaire commun à l'échelle européenne, encore faut-il que celui-ci soit **appliqué effectivement**
- **Dynamique à deux niveaux**
  - Au niveau européen : rôle prépondérant d'Eurostat
  - Au niveau belge : l'ICN comme acteur central

# Au niveau européen : Eurostat

- Une direction de l'office statistique de l'UE (**Eurostat**) est chargée du contrôle des statistiques de finances publiques de l'ensemble des États membres
- Principe initial : « présomption de vérité » et recherche d'erreurs manifestes
- **De coordinateur à auditeur :**
  - Depuis 2006 : évaluation de la qualité des données transmises par les États membres au travers de **visites de dialogue** biennales
  - Depuis 2010 : **droit d'accès aux comptes** de toutes les entités publiques et accroissement significatif du **personnel PDE** (65 personnes)
  - Depuis 2011 : risques de **sanctions financières** en cas de statistiques erronées

# Au niveau belge : l'ICN

- « Combinaison peu commune » d'offices statistiques (Savage, 2005 : 59)
- Créé en 1994, l'**Institut des comptes nationaux** est un **organe de gestion** rassemblant des responsables de la Banque nationale de Belgique, du Bureau fédéral du Plan et de l'Institut national de statistiques
- Dans la pratique, cette mission est **déléguée** à la BNB

# Au niveau belge : l'ICN

- Plusieurs motifs d'inquiétude émanant d'Eurostat vis-à-vis de l'ICN :
  - **Classification institutionnelle** : le périmètre des APU est-il exhaustif?
  - **Ressources humaines** : le staff chargé d'élaborer les statistiques de finances publiques (3 personnes en 2008) est-il suffisant?
  - **Base documentaire générale** : les informations transmises par les entités fédérées via la BDG sont-elles fiables, exhaustives et ponctuelles?
- L'ICN se trouvait *de facto* dans l'**incapacité matérielle** de remplir sa mission conformément aux standards de qualité requis par Eurostat

# Au niveau belge : l'ICN

- Réponses apportées au cours des deux dernières années :
  - Classification institutionnelle : **mouvement de rattrapage** en vue d'établir une liste exhaustive des administrations publiques belges ;
  - Ressources humaines : augmentation du personnel (10 personnes en 2014) → **analyses plus systématiques et approfondies** ;
  - BDG : intégration des entités fédérées au CA de l'ICN (accord de coopération du 15/07/2014) → **autorités associées**, égalité des droits et des devoirs

# En synthèse...

- Tant l'architecture institutionnelle que la structure de rapportage statistique ont longtemps retardé la mise en œuvre effective du SEC **en Belgique**
- Depuis deux ans, l'ICN opère toutefois un mouvement de rattrapage, qui est quelque peu **entré en interaction** avec le passage au SEC 2010
- Les problèmes aujourd'hui constatés en Belgique découlent **autant** de la mise en œuvre de principes en vigueur depuis près de 25 ans (délimitation du périmètre des APU, modalités d'enregistrement des dépenses publiques) que du passage au SEC 2010 (extension du périmètre des APU, PPP)



# **3. Pistes de réformes**

# Quelles actions envisageables?

- Réformes envisageables à **trois niveaux** :
  1. La gouvernance budgétaire européenne ;
  2. La coordination budgétaire belge ;
  3. La politique d'investissement de chaque niveau de pouvoir
- **Probabilités diverses de succès** à court et à moyen termes

# 1. Réformes de la gouvernance budgétaire européenne

- **Choix politique** au niveau des décideurs européens :
- **1<sup>ère</sup> proposition** : détermination de **nouveaux indicateurs budgétaires** de référence
  - Évolution vers une « règle d'or » traditionnelle via le **concept d'épargne nette** (B8N) ;
  - Transition vers le concept de **dette publique nette** ;
  - Difficultés techniques existantes... mais pas nécessairement plus importantes que celles déjà affrontées par le passé

# 1. Réformes de la gouvernance budgétaire européenne

- **2<sup>ème</sup> proposition** : indicateurs budgétaires identiques mais **déduction de certaines dépenses** de la base de calcul du déficit PDE
- Par exemple :
  - Les investissements publics réalisés dans le cadre du Plan Juncker ;
  - Les investissements publics dans des projets co-financés par la BEI ;
  - Les investissements publics avalisés au niveau européen selon une procédure à déterminer

## 2. Réforme de la coordination budgétaire belge

- Instauration d'une **véritable coordination** de la politique budgétaire au niveau des pouvoirs publics belges
- Objectif? **Planification dans le temps et priorisation** des projets d'investissement envisagés par les différents exécutifs
- **Difficulté politique majeure** : nécessite de privilégier certaines entités au détriment d'autres → quels critères de sélection et comment assurer le respect de ceux-ci?

### 3. Réformes dans la politique d'investissement menée par chaque niveau de pouvoir

- Seules les unités appartenant au secteur des administrations publiques (**S.13**) sont soumises à la gouvernance budgétaire européenne
- En corollaire, les dépenses réalisées par les unités qui n'appartiennent pas à ce secteur ne seront **pas prises en compte** dans le calcul du solde de financement
- Possibilité de financer certains investissements au travers de ces **sociétés publiques** (intercommunales, sociétés anonymes, etc.)

# En conclusion

- **Les deux facettes du SEC** : norme de comptabilité nationale utilisée comme méthodologie de référence dans la gouvernance budgétaire européenne
- Renforcement du pouvoir de contrôle et des ressources d'**Eurostat** au cours des dix dernières années
- **Mouvement de rattrapage** enclenché il y a deux ans par l'ICN dans la mise en œuvre effective des principes du SEC
- **Réformes envisageables** à plusieurs niveaux, avec des chances diverses de succès

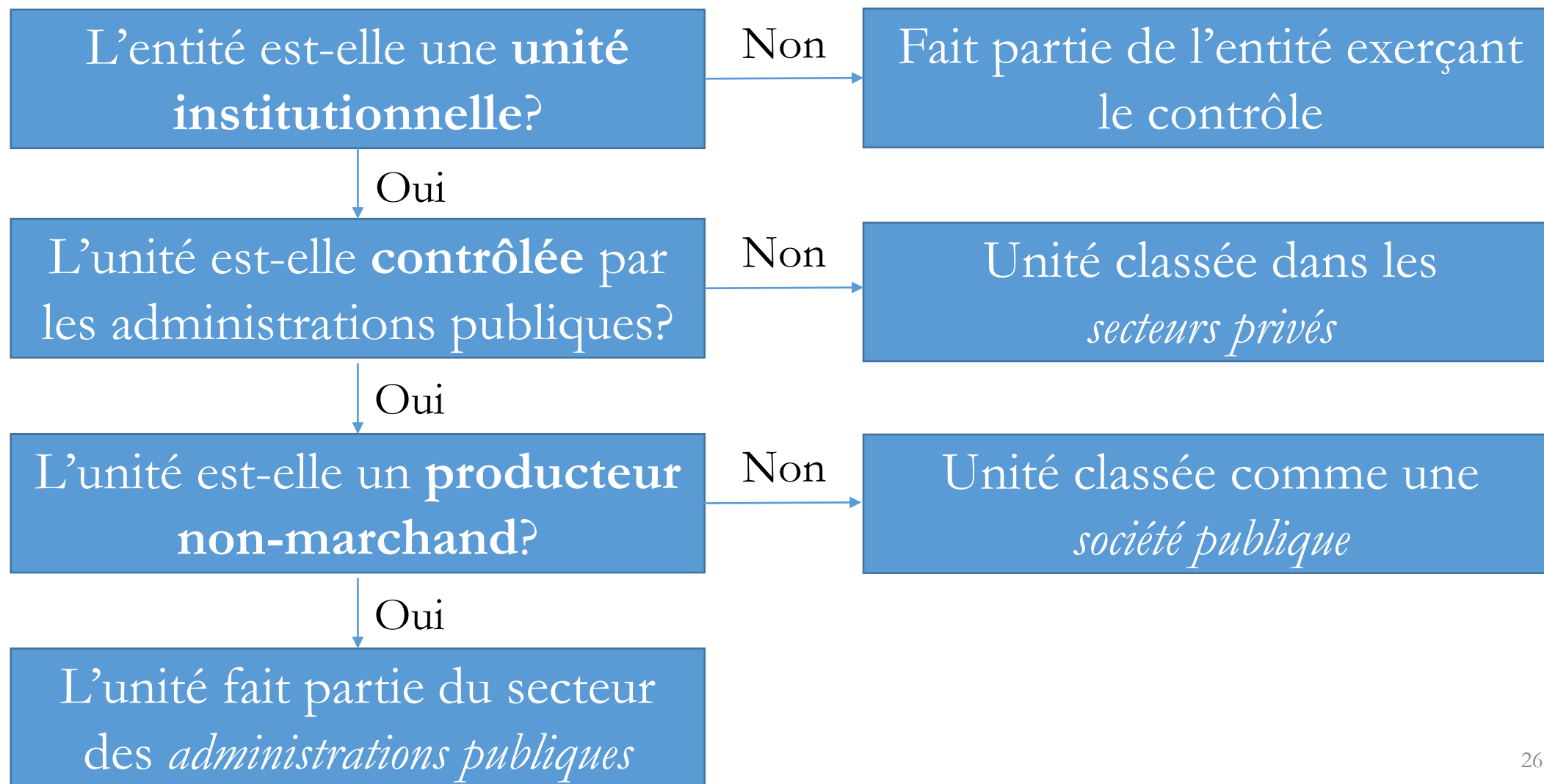
# **Annexe : le périmètre du secteur des administrations publiques dans le SEC 2010**



# Les secteurs institutionnels dans le SEC

Critères	Secteur public	Secteur privé
Production non marchande	<b>Administrations publiques (S13)</b>	ISBLSM (S15)
Production marchande	Sociétés publiques (S11001, S12X01)	Sociétés privées (S11, S12, S14)

# Secteur des APU : arbre de décision



# 1<sup>er</sup> critère : l'autonomie

- Question préalable : l'entité économique jouit-elle d'une **autonomie de décision dans l'exercice de sa fonction principale?**
- **Caractéristique indispensable** d'une unité institutionnelle → Si ce n'est pas le cas, **consolidation** avec l'unité à laquelle elle se rapporte
- **Critères :**
  - être en droit de posséder et d'échanger la **propriété** de biens et d'actifs ;
  - avoir la capacité de prendre des **décisions** économiques et d'exercer des activités économiques dont elle est tenue **responsable** en droit ;
  - avoir la capacité de souscrire des engagements, de **contracter** des dettes et d'autres obligations et de passer des contrats en son propre nom ;
  - avoir la capacité d'établir une **comptabilité complète**

## 2<sup>ème</sup> critère : le contrôle

- L'unité dispose-t-elle du pouvoir de **déterminer sa politique générale?**
- Huit indicateurs/indices à prendre en considération :
  - a) **Une administration publique possède la majorité des droits de vote ;**
  - b) **Une administration publique contrôle le conseil d'administration ou tout autre organe directeur ;**
  - c) **Une administration publique contrôle les principaux comités de l'entité ;**
  - d) Une administration publique contrôle la nomination et la destitution du personnel clé ;
  - e) Une administration publique détient une action préférentielle ;
  - f) Il existe une disposition réglementaire spécifique ;
  - g) Les administrations publiques sont un client dominant de la société ;
  - h) La société emprunte auprès d'une administration publique

# 3<sup>ème</sup> critère : producteur marchand ou non-marchand?

- Distinction entre sociétés non financières et financières :
  - Sociétés **non financières** : la production est-elle marchande?
  - Sociétés **financières** : existe-t-il un degré réel d'exposition au risque?

# 3<sup>ème</sup> critère : producteur marchand ou non-marchand?

## A) Sociétés non financières

- **Définition?** Ventes à des **prix économiquement significatifs** (effet sensible sur l'offre et la demande de produits)
- **Deux critères** doivent être satisfaits conjointement:
  - **Critère quantitatif** : une unité est marchande ses ventes couvrent au moins **50%** de ses coûts de production
  - **Critère qualitatif** : lorsque la **majorité** de la production est vendue à une administration publique, l'unité est supposée non marchande, sauf si elle est mise en **concurrence** avec des producteurs privés (appel d'offres)

# 3<sup>ème</sup> critère : producteur marchand ou non-marchand?

## B) Sociétés financières → Critère du **degré d'exposition au risque**

- Absence d'exposition au risque si les administrations publiques **remboursent** les dettes, **compensent** les pertes ou octroient des **garanties** sur les actifs
- Cas particulier : **institutions financières captives** (e.g. sociétés régionales de logement)
- « Institution financière qui ne fait **pas d'intermédiation financière** » : majeure partie des actifs/passifs ne fait pas l'objet d'opérations sur les marchés financiers ouverts
- Cadre général des activités généralement défini par l'**unité mère**, qui prête de l'argent ou garantit les emprunts → **Reconsolidation**

# Unités du secteur public en Communauté germanophone

- Avril 2016 : 46 (dont 38 S1312 ou S1313)
- 7 entreprises publiques et un fonds de pensions



# Les 7 sociétés publiques (S.11) en Communauté germanophone

Name	Controlling Subsector	Detail S1313	Legal Form (FR)
DgG Gemeinschaftszentren	S1312	Other	Autorité de la Communauté germanophone (COMGERMA)
PROMA	S1312	M	Société anonyme (SA)
Int.Gesellschaft Aufwertwalderzeugnisse Belg.Ost	S1313	M	Intercommunale (IC)
"VIVIAS - Interkommunale Eifel"	S1313	Inter	Société coopérative à responsabilité limitée (SCRL)
Régie (Eau - Electricité) Saint-Vith - Stadtwerke (Wasser - Elektrizität) Sankt-Vith	S1313	AGB	Autorité de la Région wallonne (RW)
Wirtschaftsförderungsgesellschaft Ostbelgiens VoG	S1313	Other	Association sans but lucratif (ASBL)
Autonome Gemeinderegie Galmei	S1313	AGB	Régie communale autonome (RCOMAUT)

# Pour en savoir plus...

- Eurostat (2013), *Système européen des comptes - SEC 2010*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Eurostat (2016), *Manual on Government Deficit and Debt*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Lequiller, F. & Blades, D. (2014), *Understanding National Accounts - 2nd edition*, Paris, OECD Publishing.
- Piron, D. (2015), « Le traitement des partenariats public-privé dans le Système européen des comptes (SEC) : réflexions au regard du projet flamand "Scholen van Morgen" », *Revue de fiscalité régionale et locale*, n° 4, pp. 311-328.
- Piron, D. & Bayenet, B. (2015), « Mesurer la dette wallonne à l'aune du Système européen des comptes », *Revue bancaire et financière*, 79/2, pp. 100-107.
- Savage, J. (2005), *Making the EMU*, Oxford, Oxford University Press.