683 (2016-2017) — N° 1

PARLEMENT WALLON

SESSION 2016-2017

1ER DÉCEMBRE 2016

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

visant à défendre l'exonération des investissements publics dans le cadre de l'application des nouvelles normes comptables du Système européen comptable (SEC)

déposée par

M. Collignon, Mme Kapompole, M. Dupont et Mme Zrihen

4e session de la 10e législature

site internet : www.parlement-wallonie.be
courriel : courriel@parlement-wallonie.be

RÉSUMÉ

L'objectif de la présente proposition de résolution est de soutenir et de développer l'investissement public en demandant l'assouplissement des normes comptables SEC2010 et en sollicitant l'exonération des investissements publics.

En effet, la politique d'austérité de l'Union européenne avec une contraction des dépenses publiques freine inévitablement la croissance économique.

Il y a lieu de distinguer les différents types de dépenses. Une dépense de consommation n'est pas une dépense d'investissement. Les besoins en investissement sont énormes : logements, écoles, infrastructures routières et ferroviaires, transition énergétique, financement des universités, recherche...

Il est donc demandé de revoir certaines règles pour les investissements publics afin d'exonérer l'investissement public de l'objectif budgétaire.

Il convient en outre d'intensifier les investissements productifs via des collaborations et partenariats avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

DÉVELOPPEMENT

Le constat est clair : l'application des nouvelles normes comptables « SEC 2010 » freine considérablement l'investissement de nombreux pouvoirs locaux et régionaux au sein des États membres européens. Cela s'explique notamment par l'absence de valorisation comptable de la création patrimoniale et l'impossibilité d'amortir ces investissements sur plusieurs années. Cette situation entraîne des conséquences sur le développement des pouvoirs concernés et, sur le rythme de la relance européenne.

Par ailleurs, la crise actuelle est longue et douloureuse. Il s'agit de la crise d'un « capitalisme casino » et d'une économie dérégulée, et non d'une crise de l'État-providence.

Depuis 2008, afin de tenter une sortie de crise, l'Europe a choisi le cap de l'austérité. Cette austérité qui a uniquement pour but d'assainir les finances des États membres s'avère désastreuse pour la très grande majorité des citoyens européens. La réalité des faits démontre que cette politique d'austérité est inadaptée à la tentative de sortie de crise. Sous l'impulsion de la Commission européenne, l'Europe s'est engouffrée dans une vision néolibérale.

Cette politique austère empêche les États de soutenir la croissance et d'investir davantage afin d'améliorer le bien-être de chacun.

Aussi, comme le précise Damien Piron, doctorant à l'ULg, il est utile de rappeler que c'est : « (....) Sous la pression d'Eurostat, que l'ICN a fait le choix de réintégrer la grande majorité des organismes parapublics wallons dans le périmètre des administrations publiques.

Cette décision, adoptée en application de standards purement techniques, n'en est pas moins porteuse d'implications politiques considérables. Elle restreint d'une part sérieusement la marge de manœuvre budgétaire du Gouvernement wallon et d'autre part dépossède de leur attrait budgétaire les financements alternatifs. Ces financements, ce sont les situations dans lesquelles des emprunts sont contractés par des institutions tierces au Gouvernement wallon, bien que les charges d'intérêts et d'amortissements soient par la suite supportées par le budget régional.

L'intérêt de cette stratégie, qui a assurée et assure toujours le financement de près de 40% du budget du Plan Marshall 2.Vert, est qu'elle permet aux pouvoirs publics de lisser dans le temps le remboursement de certains investissements d'envergure. Ce mécanisme permet par exemple au Gouvernement de diviser un engagement de 100 000 euros en dix annuités de 10 000 euros, plutôt que d'avoir à immédiatement porter l'intégralité de cette somme au budget régional.

Les comptables publics belges et européens ont donc choisi de réintégrer ces dépenses au sein du périmètre de la dette régionale. Il s'agit d'une application du principe d'image fidèle des comptes publics, qui exige que la comptabilité tenue par les pouvoirs publics traduise l'intégralité de leurs engagements financiers.

Si le souci de saine gestion des deniers publics qui sous-tend cette décision n'est pas en soi condamnable, la manière dont il se matérialise prive toutefois le Gouvernement régional d'un outil capable d'insuffler une dynamique de relance par l'investissement public à un moment où l'activité économique est en berne et peine à redémarrer. Étant donné que les financements alternatifs sont désormais proscrits, tout nouvel investissement sera directement supporté par le budget régional. » ([1]) Cette problématique concerne les autorités belges à tous niveaux, que ce soit l'État fédéral, les Régions et les provinces ou encore les communes et les intercommunales.

Une des priorités fondamentales doit être de maintenir le pouvoir d'investissement des autorités publiques.

Alors que la zone euro est en pleine turbulence et que l'on n'est pas à l'abri d'une nouvelle crise, il est indispensable de cesser de tergiverser et de se focaliser sur une relance à partir de l'économie réelle, et notamment des investissements publics.

Les autorités publiques constituent un levier fondamental pour la relance de la Wallonie et dans un spectre plus large celui de la Belgique et de l'Europe.

Le rôle important que peuvent jouer la Région wallonne et les communes pour le citoyen et l'économie n'est plus à démontrer. Les pouvoirs locaux à eux seuls représentent quelques 50% de l'effort d'investissement de l'ensemble des pouvoirs publics.

Même s'il existe d'autres instruments de relance comme celui de la politique monétaire, la relance par l'investissement est essentielle, en particulier au regard de la faiblesse de la demande.

En effet, la politique d'austérité prônée par la « troïka » (FMI, BCE et Commission européenne) constitue un échec patent et a participé à la ruine de l'économie de la Grèce en particulier et également – mais dans une moindre mesure – du Portugal et de l'Espagne.

Force est de constater que leurs « experts » ont systématiquement sous-estimé l'impact négatif des politiques d'austérité sur la croissance économique.

Paradoxalement, deux économistes du FMI Olivier Blanchard (Chef économiste) et Daniel Leigh, ont reconnu cet échec. Concernant l'impact des politiques de consolidation budgétaire, le FMI considérait que pour l'équivalent d'un euro de compressions des dépenses ou d'augmentation de recettes par le gouvernement, il fallait s'attendre à terme à un recul de 0,50 euro de leurs économies (le PIB). Or, cette étude a montré que cette

([1]) Carte blanche du 25 juin 2014, publiée dans le journal L'Écho « Quelles marges budgétaires pour relancer la Wallonie ? » Damien Piron, Doctorant (Université de Liège, Département de science politique > Anal. et éval. des politiques publ.-Méthod. de sc. politique)

statistique devait être doublée, voire triplée, soit de 0,90 euro à 1,70 euro. Cela signifie qu'une réduction des dépenses publiques ne ferait pas chuter le PIB de 0,5 point, mais entre 0,9 et 1,7 point ! Ainsi, en réduisant un budget de 30 milliards d'euros, cela pouvait réduire à terme le PIB jusqu'à plus de 50 milliards, au lieu de 15 milliards comme initialement calculé par le FMI.

Dans le texte, intitulé « Erreurs de prévisions de croissance et multiplicateurs budgétaires », Olivier Blanchard et Daniel Leigh admettent une difficile et sans doute mauvaise estimation du multiplicateur budgétaire.

Dans leur document de travail, considérant qu'ils avaient retenu jusqu'ici un multiplicateur égal à 0,5, ils suggèrent que ce multiplicateur était sous-estimé et probablement supérieur à 1 et ce en tenant compte des statistiques effectives de la croissance.

Ils font également référence aux travaux de leurs collègues Alan Auerbach et Yuriy Gorodnichenko (en 2012) de l'université californienne de Berkeley, effectués sur des données américaines, qui situent ce multiplicateur entre zéro en temps « normal » et environ 2,5 en période de récession.

Que concluent les deux économistes du FMI? D'abord, de façon humble, qu' « il n'y a pas un seul multiplicateur en tout temps et pour tous les pays » et que « les multiplicateurs peuvent être plus ou moins élevés au cours du temps et d'une économie à l'autre ». Ensuite, qu'« il semble prudent, pour le moment, lorsque l'on pense à la consolidation budgétaire, de supposer que les multiplicateurs sont plus élevés qu'avant la crise ». Enfin, que leurs résultats « ne signifient pas que la consolidation budgétaire n'est pas souhaitable ».

En tentant de prendre un peu de recul, on peut considérer que les économistes du FMI ont sous-estimé de façon significative l'augmentation du chômage et la baisse de la demande intérieure associées à la consolidation fiscale.

La note publiée par l'OCDE, le 18 février 2016, intitulée «Perspectives économiques intermédiaires ([2]) », propose également un revirement par rapport à la politique qu'elle a prôné depuis de nombreuses années, à savoir d'accroître l'investissement public dans l'infrastructure. Une reprise des investissements dans le secteur public et privé ainsi que la stimulation de la demande via par exemple l'augmentation des salaires sont nécessaires pour que l'activité économique puisse gagner en vitesse. Même au niveau européen, il y a une remise en cause du tout à l'austérité. Ainsi, début septembre 2016, la commissaire européenne aux affaires sociales, Marianne Thyssen, se déclarait favorable à une évaluation du Pacte de stabilité pour aider l'investissement public et ce suite à la fermeture annoncée de Caterpillar, victime notamment d'une politique d'investissement public contractée.

Financer des investissements pour les pouvoirs publics européens devient une véritable quadrature du cercle qui provoque un assèchement du financement des investissements, car il n'y a, *a priori* pas de marge budgétaire.

Il est dès lors urgent de sortir de ce corset budgétaire et de favoriser l'augmentation des investissements publics afin d'améliorer l'économie.

Par ailleurs, le BREXIT est un élément déclencheur qui doit faire réfléchir les institutions européennes à plus d'Europe sociale et solidaire.

De plus en plus de voix s'élèvent pour promouvoir l'investissement public, dernière en date, et non des moindres, celle du G20. Ce dernier a en effet appelé ce 5 septembre 2016 à recourir davantage aux dépenses publiques et à réfléchir aux assouplissements monétaires pour relancer une économie mondiale en berne tout en dopant l'innovation et en faire un moteur de croissance. L'accord final estime que « Nos stratégies budgétaires sont tout aussi importantes (que la politique monétaire). Nous rendons la politique fiscale et les dépenses publiques plus favorables à la croissance », indique la version française du document, tandis que le président chinois XI Jinping a appelé à « rallumer le moteur de la croissance par l'innovation ».

Il faut mettre un terme à l'austérité budgétaire et aux réglementations financières et budgétaires obsolètes.

Cette Europe néolibérale étouffe économiquement et financièrement de nombreux États membres. Où est l'Europe sociale, l'Europe du citoyen?

Il faut impérativement et immédiatement revoir le mode de fonctionnement de l'Europe pour une véritable politique économique, qui se préoccupe de tous les citoyens et prône une relance ambitieuse des investissements publics. Il faut changer de paradigme économique sinon le bateau « Europe » continuera à couler....

Il faut cesser cette ineptie des règles comptables SEC pour les investissements publics. Il faut libérer l'investissement public de ces règles d'austérité.

C'est une revendication que le groupe PS réitère. La Wallonie a déjà plaidé en ce sens mais il faut en faire plus, continuer à revendiquer et oser défier une certaine Europe.

En effet, il y a lieu de distinguer les différents types de dépenses. Une dépense de consommation n'est pas une dépense d'investissement. Les besoins en investissement sont énormes : logements, écoles, infrastructures routières et ferroviaires, transition énergétique, financement des universités, recherche, etc.

Il n'est pas question de s'inscrire dans de nouveaux dérapages budgétaires. Cependant, la Commission européenne doit accepter d'être plus souple d'un point de vue comptable avec les investissements productifs. C'est une urgence socio-économique. C'est un impératif pour la survie de l'Europe. C'est un devoir envers les générations futures.

La période est idéale : les taux d'intérêt à long terme sont faibles voire très faibles. C'est le moment de s'endetter sans que cela ne coûte cher. L'investissement public, en accroissant la demande, aurait un effet d'entraînement sur l'investissement et l'emploi privé.

([2]) Grotte Forecast Errors and Fiscal Multipliers, FMI, Working Paper no 2013/1, janvier 2013

A la question de savoir si cela ferait monter la dette à court terme, la réponse est relativement simple : l'austérité budgétaire imposée par l'Europe produit aujourd'hui le même résultat. En effet, tant que la crise économie n'est pas totalement passée, elle anesthésie la croissance économique et réduit les rentrées fiscales et les déficits ne baissent pas. Alors il faut oser, quitte à ce que la dette progresse quelque peu, que cela puisse au moins contribuer à créer de l'activité et de l'emploi. L'effet de relance permettra de diminuer le ratio dette/PIB plus rapidement.

Plusieurs personnalités, dont notamment Paul de Grauwe (économiste, ancien sénateur VLD), se sont déjà exprimées en ce sens. Il constate « que les investissements publics en Belgique ont diminué à 1,6% du PIB en Belgique alors que la moyenne européenne atteint 2,2%. Si la Belgique avait maintenant une position moyenne, les autorités belges investiraient chaque année 2,5 milliards d'euros en plus qu'aujourd'hui. Cette diminution démontre que les investissements publics sont essentiels pour la prospérité économique d'un pays ».

Il souligne par ailleurs que : « L'investissement et la consommation privée restent léthargiques. Le manque d'investissement et de consommation empêche l'économie de trouver son chemin de croissance normale. Ce problème est ancré dans le caractère auto-réalisateur du pessimisme. Quand tout le monde est pessimiste, le résultat est que les dépenses d'investissement et de consommation sont reportées. Cela conduit à une faible croissance qui convainc les pessimistes que leur pessimisme était bien fondé, causant encore plus de retards dans leurs dépenses, etc. Ce cercle vicieux ne peut être brisé que si un « outsider » (la Banque centrale, le gouvernement) prend la tête : la Banque centrale en créant de l'argent, le gouvernement en augmentant les investissements publics. Cette façon de faire permet à l'économie de redémarrer. »([3])

Des personnalités comme Bruno Colmant, Joseph Stiglitz, Philippe Maystadt, Paul Jorion, Jacques Drèze qui ne sont pas issues du sérail socialiste vont dans le même sens.

Une autre politique est possible.

Pour exemple, au total, en pleine période de récession, l'Islande a choisi de continuer à accroître ses dépenses consacrées à la protection sociale, déjà passées, entre 2007 et 2009, de 280 milliards de couronnes (environ 1,6 milliard d'euros) à 379 milliards de couronnes (environ 2,3 milliards d'euros), soit de 21 à 25% du produit intérieur brut (PIB). Les dépenses supplémentaires, décidées après 2010, ont par exemple financé de nouveaux programmes d'allègement de dettes pour les propriétaires dont le bien immobilier valait désormais moins que le montant de leur emprunt. L'opération a ainsi permis d'éviter une montée en flèche du nombre de sans-abri, et en 2012, l'économie islandaise croissait de 3%, et le chômage descendait en-dessous de 5%. Au mois de juin de la même année, l'Islande a effectué des remboursements sur ses dettes plus tôt que prévu. Le FMI a dû reconnaître que l'approche unique de l'Islande avait entraîné une reprise étonnamment forte ([4]).

([3]) L'argent hélicoptère pour doper l'économie, Le Soir du 13 avril 2016, Page 21

([4])https://www.monde-diplomatique.fr/2014/10/BASU/50879 Fonds monétaire international, « Iceland : Ex post evaluation of exceptional access under the 2008 stand-by arrangement » (PDF), rapport n° 12/91, Washington, DC, avril 2012.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

visant à défendre l'exonération des investissements publics dans le cadre de l'application des nouvelles normes comptables du Système européen comptable (SEC)

Le Parlement de Wallonie,

A. Vu le Règlement du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne (UE) n°549/2013 du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne présentant de l'intérêt pour l'EEE qui instaure le système européen des comptes 2010 (SEC 2010);

B. Considérant que le système SEC 2010 impacte négativement le rythme de la relance européenne;

C. Considérant que, depuis 2008, l'Europe a choisi le cap de l'austérité, afin de tenter une sortie de crise, estimant qu'en imposant cette austérité forte, l'Europe fait le jeu du néolibéralisme alimentant le sentiment eurosceptique plutôt que de soutenir les États et d'investir davantage afin d'améliorer le bien-être de ses concitoyens;

D. Considérant que l'austérité budgétaire, imposée aux différents niveaux de pouvoir, anesthésie la croissance économique et réduit les rentrées fiscales et que les déficits ne baissent pas;

A. Considérant que la politique d'austérité actuelle crée des distorsions sociales de plus en plus importantes;

B. Considérant que le FMI reconnaît, dans son rapport « Grotte Forecast Errors and Fiscal Multipliers, Working Paper no 2013/1, janvier 2013 », avoir sous-estimé l'impact négatif du « multiplicateur budgétaire » selon lequel un milliard d'économies dans un pays ne générerait pas 500 millions de baisse du PIB mais bien plus d'un milliard;

C. Considérant que l' Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a reconnu que la création monétaire n'a pas permis de relancer suffisamment la croissance et que la note publiée le 18 février 2016 intitulée « Perspectives économiques intermédiaires » propose un revirement par rapport à la politique qu'elle a prônée depuis de nombreuses années, à savoir d'accroître l'investissement public dans l'infrastructure;

D. Considérant que le système SEC 2010 impose une comptabilisation des investissements financés par emprunt en tant que coût déduit, en entièreté, des dépenses;

E. Considérant qu'en vertu du principe des droits constatés, on comptabilise comme une dépense la totalité de l'investissement en une fois, qui ne peut donc être amortie sur une longue période;

F. Considérant que cette méthode instituée par le système SEC 2010 est en contradiction avec la logique économique des investissements, selon laquelle un investissement est également bénéfique pour les contribuables au cours des exercices futurs, sur lesquels il est cohérent de reporter la charge économique;

G. Considérant que le système SEC 2010 freine considérablement l'investissement de nombreux pouvoirs locaux et régionaux en raison de l'absence de valorisation comptable de la création patrimoniale et de l'impossibilité d'amortir ces investissements sur plusieurs années;

H. Considérant que le système SEC 2010 impacte le solde de financement et la dette et que les critères sont devenus plus précis, afin de déterminer ce qui fait partie ou non du périmètre de consolidation budgétaire du secteur des administrations publiques, ce qui a intégré dans le secteur des administrations un certain nombre d'entités ou d'opérations financières qui en étaient exclues auparavant, limitant ainsi la capacité d'investissement;

I. Considérant que l'investissement public est un élément incontournable de la relance de la croissance et a un effet d'entraînement sur l'investissement et l'emploi privé;

J. Considérant que les politiques d'austérité ont démontré leurs nuisances et que des organismes comme le FMI et l'OCDE ont reconnu avoir sous-estimé les effets néfastes d'une politique budgétaire austère;

K. Considérant que l'Union des villes et communes de Wallonie (UVCW) et le Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE) plaident pour une relance des investissements publics;

L. Considérant l'incapacité de la politique fiscale actuelle à relancer la croissance économique;

M. Considérant le récent appel du G20 à relancer les investissements publics pour soutenir la croissance économique;

N. Considérant qu'un objectif d'équilibre ou de surplus en termes SEC (annuel) a nécessairement des conséquences négatives sur le volume des investissements;

O. Considérant que les besoins en investissements publics sont importants dans des secteurs comme le logement, les écoles, les infrastructures routières et ferroviaires, la transition énergétique, le financement des universités, la recherche, les infrastructures sportives, ...;

P. Considérant que la Commission européenne a fait preuve d'une certaine ouverture en élaborant des lignes directrices (dénommées plus communément « clauses d'investissement ») sur la manière dont les investissements publics devaient être envisagés dans le cadre du pacte. Considérant que cela s'inscrit dans le cadre du volet préventif du Pacte de stabilité, les États membres peuvent s'écarter temporairement de leur objectif budgétaire à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement budgétaire convenue aux fins de la réalisation de cet objectif, afin d'intégrer les investissements, aux conditions suivantes :

– la croissance de leur PIB est négative ou le PIB reste nettement inférieur à son potentiel (se traduisant par un différentiel supérieur à – 1,5% du PIB);

– l'écart n'entraîne pas le non-respect de la valeur de référence de 3% et une marge de sécurité appropriée est préservée;

– les niveaux d'investissements augmentent effectivement en conséquence;

– les investissements éligibles sont les dépenses nationales correspondant à des projets cofinancés par l'Union européenne au titre des politiques structurelles et de cohésion (y compris les projets cofinancés au titre de l'initiative pour l'emploi des jeunes), des réseaux transeuropéens et du mécanisme pour l'interconnexion en Europe, ou à des projets cofinancés également par le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI);

– l'écart est compensé dans les délais fixés aux fins du programme de stabilité ou de convergence de l'État membre (plans budgétaires à moyen terme des États membres),

T. Considérant que la période est idéale pour investir car les taux d'intérêt à long terme sont faibles voire très faibles;

Demande au Gouvernement wallon,

1. de saisir le Comité de concertation de la revendication d'une révision et/ou d'un assouplissement des règles SEC 2010 et plus globalement des critères budgétaires européens pour la Région wallonne et les pouvoirs locaux en :

– soutenant l'exonération des investissements publics afin de favoriser une reprise de la croissance, la création d'emplois et l'amélioration du bien-être du plus grand nombre;

– prenant en compte la majorité des sources de financement des investissements (emprunts, réserves) afin d'équilibrer le solde SEC;

– intégrant dans les objectifs budgétaires la vision patrimoniale afin de pouvoir tenir compte des actifs constitués et des actifs immobilisés;

– tenant compte de la conjoncture économique;

– instaurant une « clause d'investissement » plus étendue;

– élargissant le mécanisme de neutralisation prévu du Fonds européen pour les investissements stratégiques;

– révisant les critères des périmètres S1312 (pouvoirs régionaux) S1311 (administrations locales) et S1313 (intercommunales, régies, etc.);

2 de défendre devant le Comité de concertation une position claire de la Région wallonne soutenant l'exonération des investissements publics lors des différentes négociations au sein des organes de l'Union européenne;

3 de poursuivre les efforts de relance économique en augmentant le rythme des investissements publics, de reporter le retour à l'équilibre de la trajectoire budgétaire au-delà de 2018 et de pouvoir moduler la trajectoire budgétaire à réaliser en fonction de la contribution aux investissements;

4 d'intensifier, dans le cadre d'un assouplissement des normes comptables européennes, des collaborations et partenariats avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) afin de développer des investissements productifs dans le cadre d'une approche keynésienne des dépenses de l'État.

C. Collignon

J. Kapompole

J.-M. Dupont

O. Zrihen