

Les Analyses du Centre Jean Gol



L'impact des normes comptables européennes
SEC 2010
sur les pouvoirs locaux

Mai 2015

Administrateur délégué : Richard Miller

Directrice : Laurence Glautier

Directeur scientifique : Corentin de Salle

Les analyses du Centre Jean Gol sont réalisées chaque année par une équipe de chercheurs dans le cadre de diverses thématiques correspondant aux interrogations, interpellations et suggestions de son public. Consacrées à des sujets pointus ou à des problèmes d'actualité, elles se veulent des outils de réflexion et d'information mais également des pistes de solution permettant à son public de mener à bien ses actions sur le terrain.

Avenue de la Toison d'Or 84-86
1060 Bruxelles
Tél. : 02.500.50.40
cjg@cjg.be

L'impact des normes comptables européennes SEC 2010 sur les pouvoirs locaux

La comptabilité publique permet de contrôler les recettes et les dépenses des pouvoirs publics. Celle-ci est dans la plupart des cas purement **budgétaire** et basée sur **les flux de trésorerie**.

Dans un souci d'**uniformisation et de comparaison internationale**, l'office statistique de l'Union Européenne (Eurostat) a mis en place les normes SEC (système européen des comptes) : de 1996 à 2014, les normes SEC 95 étaient d'application. Depuis septembre 2014, la norme SEC 2010 est entrée en vigueur.

Leur but: **lire avec les mêmes lunettes les comptes des Etats-membres**, surmontant ainsi l'écueil constitué par les disparités entre les différentes comptabilités publiques que nous connaissons en Europe.

Lorsque la zone Euro est entrée en zone de turbulences, **Eurostat a été doté de missions et de moyens accrus** dans le but d'un suivi plus précis des comptes des administrations publiques. L'Europe s'est dotée d'un arsenal législatif permettant ce suivi plus rigoureux et contraignant pour les pouvoirs publics: « Six-pack », « Two-pack » et Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire instaurant un nouveau calendrier budgétaire, le reporting trimestriel, les budgets pluriannuels obligatoires, etc.

La Région Wallonne, après des débats animés, en 2012 et en 2013, au cours desquels sa gestion comptable a été sérieusement remise en question par Eurostat et, partant, par l'ICN (Institut des Comptes Nationaux) a d'abord fait l'autruche sur ses propres comptes en se confondant dans des dénégations et dans le report de la faute sur l'Europe. Elle a, ensuite, dans son rôle de pouvoir de tutelle des pouvoirs locaux, mis en place un **nouvel encadrement des comptes des pouvoirs locaux**. Tout cela a commencé en juillet 2013 avec des circulaires budgétaires arrivées brutalement dans les communes et contenant diverses mesures telles que les balises d'endettement.

Le spectre d'analyses a été donc élargi avec l'entrée en vigueur du SEC 2010 et la précision des requêtes d'Eurostat a été accrue. La liste des entités faisant partie du secteur public et plus particulièrement les provinces, communes et institutions locales wallonnes, est disponible sur le site de la BNB (état au 30/09/2014: http://www.nbb.be/doc/dq/f_pdf_pde/pde_liste_fr.pdf). Notons que l'application de nouveaux critères d'analyse (SEC 2010) a eu pour conséquence l'intégration de 183 nouvelles unités au sein du périmètre des pouvoirs locaux en Wallonie (intercommunales de financement, d'expansion économique, de gestion des déchets, régions communales, etc.).

Ces nouvelles normes comptables s'appliquent donc à l'ensemble du secteur des administrations publiques dont les administrations locales. Cependant, il faut entendre cette dernière notion plus largement que précédemment : désormais, diverses intercommunales ainsi que certains projets de partenariats public-privé (PPP) sont inclus dans le périmètre des administrations publiques, dont les comptes sont transmis à l'Europe afin que celle-ci les lise avec le filtre SEC 2010.

Si l'application de la norme comptable SEC 2010 est nécessaire pour évaluer le bon respect des objectifs des administrations locales, cela n'implique toutefois pas l'application de la norme comptable SEC dans leur propre système comptable : il est donc question d'un **approfondissement du contrôle des comptes des pouvoirs locaux et non d'une application des normes SEC dans le système comptable des communes qui demeure la classique comptabilité communale. Ce qui est exigé des pouvoirs locaux, c'est d'utiliser un système comptable suffisamment détaillé afin que l'ICN puisse transposer en SEC les chiffres comptables propres des pouvoirs locaux** à l'aide de tableaux de transferts et de corrections, comme le précisait le Conseil Supérieur des Finances dans son rapport sur l'évolution budgétaire des administrations locales de mars 2014.

Toutefois, au niveau belge, dans le cadre de la répartition des efforts budgétaires entre les différentes entités, afin de respecter l'objectif budgétaire négocié avec la Commission européenne, un accord de coopération avait été conclu le 13/12/2013. Ce dernier prévoit que **la Région doit s'assurer du respect de l'objectif assigné aux pouvoirs locaux**. Par ailleurs, la section « Besoins de financement » du Conseil Supérieur des Finances est chargée d'évaluer chaque année le respect des objectifs des différents niveaux de pouvoir. En cas d'écart constaté dans le résultat des pouvoirs locaux, la section du CSF détermine la part de l'écart découlant des mesures prises par le fédéral, le solde devant être supporté par la Région. En 2012, les pouvoirs locaux ont présenté un déficit de 0,5% du PIB. En 2013, le déficit était de 0,2%.

Les implications pour les pouvoirs locaux sont multiples et pas vraiment positives : depuis l'entrée en vigueur de SEC 2010 et des mesures régionales adoptées en 2013 et 2014, **les investissements des pouvoirs locaux diminuent fortement**, ce qui est préoccupant vu que les pouvoirs locaux représentent plus de 50% des investissements publics tout en ne représentant que 5.3 % de l'endettement public.

En réalité, il semblerait que la norme SEC 2010 ne corresponde pas tout à fait **aux particularités des pouvoirs locaux** : ainsi, une entité locale pourrait être à l'équilibre budgétaire selon la comptabilité communale mais en déficit selon la norme SEC 2010, « en particulier si cette administration recourt à l'utilisation de réserves pour s'acquitter de certaines dépenses et/ou finance ses investissements par des emprunts, ces ressources n'étant pas prises en compte dans la comptabilité SEC ».¹

Pour les pouvoirs locaux, les difficultés occasionnées par le SEC en regard du système de comptabilité communales **sont principalement de 4 ordres** :

Premièrement, dans le cadre de la norme SEC 2010, **seul l'exercice annuel compte** ce qui empêche de justifier un déficit temporaire par des réserves, provisions ou résultat reporté. La comptabilité communale, quant à elle, distingue un exercice propre et un exercice global. Le Code de la démocratie locale impose un équilibre budgétaire à l'exercice global tenant donc compte des exercices antérieurs.

Deuxièmement, **SEC 2010 considère une dépense lorsqu'elle est effectivement payée ou une recette lorsqu'elle a été effectivement recouvrée**. En comptabilité communale, l'opération est rattachée à l'exercice au cours duquel la créance ou l'obligation est née. Etant donné que l'engagement et l'imputation ne se font pas toujours au même moment, le décalage entre la norme SEC 2010 et la comptabilité communale peut s'avérer important.

¹ « SEC 2010 : nouvelles contraintes budgétaires européennes », in *Mouvement communal*, février 2015.

Troisièmement, **la norme SEC 2010 néglige le recours à l'épargne d'exercices antérieurs** pour financer les investissements et l'endettement relatif à ceux-ci. Dans certains cas, un investissement n'est tout simplement plus envisageable.

Quatrièmement, **SEC 2010 considère l'acquisition et la cession d'actifs financiers comme des opérations financières sans impact sur le solde**. La comptabilité communale les considère, quant à elle, respectivement comme une dépense et une recette.

Différentes craintes ont été exprimées par plusieurs acteurs quant à SEC2010.

Ainsi, l'UVCW se manifeste assez activement sur ce dossier, notamment via le **CCRE** (Comité des communes et Régions d'Europe), qui a adopté, en décembre 2014, une résolution enjoignant le Parlement européen à revoir la norme SEC au niveau du traitement des investissements.

Les Gouvernements régionaux wallon et flamand se sont récemment mis d'accord sur une revendication commune portée auprès du Comité de Concertation: modifier les règles d'imputation des investissements et neutraliser les investissements réalisés par les autorités publiques pour soutenir l'économie en cette période de basse conjoncture.

Au surplus, de nombreux mandataires locaux craignent que d'éventuelles nouvelles mesures de contrôle par la Région, encore plus strictes et modulées en fonction des caractéristiques des normes SEC2010, rendent certains projets **d'investissements locaux impossibles à réaliser**, ce qui conduirait à une diminution du niveau global d'investissements. Le traitement des réserves (boni des exercices antérieurs), dont le recours afin de financer les investissements n'a aucun impact en SEC, inquiète beaucoup les gestionnaires locaux. La crainte d'un fonds de réserve rendu indisponible en vertu des normes européennes est réelle.