



GEWONE ZITTING 2016-2017

13 DECEMBER 2016

**BRUSSELS
HOOFDSTEDELIJK PARLEMENT**

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**met het oog op de aanpassing van de
Europese budgettaire en boekhoudkundige
voorschriften teneinde de openbare
investerings aan te moedigen**

(ingediend door de heren Charles PICQUÉ (F),
Stefan CORNELIS (N), mevrouw Isabelle DURANT (F),
de heren Fabian MAINGAIN (F), Benoît CEREXHE (F),
Jef VAN DAMME (N), Philippe CLOSE (F),
Paul DELVA (N) en Bruno DE LILLE (N))

Toelichting

1. Een colloquium ter bespreking

Op 13 oktober 2016 organiseerde het Brussels Hoofdstedelijk Parlement samen met het Comité van de Regio's een colloquium rond de « Openbare investeringen versus de Europese voorschriften en beperkingen ».

- 1 De sprekers op dit colloquium waren : Professor F. Khrouz voor een uiteenzetting met als titel : « Openbare investeringen en evolutie van de openbare comptabiliteit » ; De Europees commissaris belast met Economische en Financiële Zaken , Pierre Moscovici, voor een inleidende toespraak tot het eerste panel ; Bruno Colmant, Head of Macro Research, Bank Degroof Petercam, Henri Bogaert, Erecommissaris bij het Plan, en Pierre-Emmanuel Noel, Senior Banker Representative of Operations in Belgium, EIB, voor een eerste panel gewijd aan de begrotingsdiscipline met als moderator Béatrice Delvaux, hoofdredactrice van de krant Le Soir ; Karl-Heinz Lambertz, Eerste Ondervoorzitter van het CvdR, Luca Ascoli, Head of Unit Eurostat D-1, « excessive deficit procedure and methodology », Philippe Laurent, Burgemeester van Sceaux, vice-voorzitter Raad van de Europese Gemeenten en Regio's, Marcia De Wachter, lid van het Directiecomité van de Nationale Bank van België, voor een tweede panel over de boekhoudkundige normen met als moderator Arnaud Dessoy, Senior Analyst Public Finance, Belfius Bank ; de Minister van Financiën en Begroting, Guy Vanhengel. Het verslag van het colloquium zal ten spoedigste gepubliceerd worden.

SESSION ORDINAIRE 2015-2016

13 DÉCEMBRE 2016

**PARLEMENT DE LA RÉGION
DE BRUXELLES-CAPITALE**

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**visant à adapter les contraintes
budgétaires et comptables européennes
pour stimuler les investissements publics**

(déposée par MM. Charles PICQUÉ (F),
Stefan CORNELIS (N), Mme Isabelle DURANT (F),
MM. Fabian MAINGAIN (F), Benoît CEREXHE (F),
Jef VAN DAMME (N), Philippe CLOSE (F),
Paul DELVA (N) et Bruno DE LILLE (N))

Développements

1. Un colloque pour en débattre

Le 13 octobre 2016, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale organisait, avec le parrainage du Comité des régions, un colloque relatif aux « investissements publics face aux contraintes européennes »¹.

- 1 Les orateurs conviés à ce colloque étaient les suivants : le Professeur F. Khrouz pour un exposé intitulé : « Investissements publics et évolution des comptabilités publiques » ; le commissaire européen aux affaires économiques et financières, Pierre Moscovici, pour un discours introductif au premier panel ; Bruno Colmant, Head of Macro Research, Banque Degroof Petercam, Henri Bogaert, Commissaire Honoraire au Plan, et Pierre-Emmanuel Noel, Senior Banker Representative of Operations in Belgium, EIB, pour un premier panel consacré à la discipline budgétaire européenne animé par Béatrice Delvaux, éditorialiste en chef du journal Le Soir ; Karl-Heinz Lambertz, Premier vice-président du Comité des régions, Luca Ascoli, Head of Unit Eurostat D-1, « excessive deficit procedure and methodology », Philippe Laurent, maire de Sceaux, vice-président du Conseil des communes et régions d'Europe, Marcia De Wachter, membre du comité de direction de la Banque Nationale de Belgique, pour un deuxième panel sur les normes comptables animé par Arnaud Dessoy, Senior Analyst Public Finance, Belfius Banque ; le Ministre des finances et du Budget, Guy Vanhengel. Le compte rendu du colloque sera publié dans les meilleurs délais.

Op grond van de verschillende factoren heeft het Parlement ervoor gekozen deze problematiek te belichten :

1. het grote deel dat de investeringen van de Gewesten en lokale besturen vertegenwoordigen in het geheel van de openbare investeringen in België ;
2. de demografische groei waardoor het Gewest geconfronteerd wordt met nieuwe behoeften, op het vlak van mobiliteit, onderwijs, sociale huisvesting, leefmilieu, gezondheid, enz. en met de nood aan meer infrastructuur en kwalitatieve openbare diensten ;
3. de noodzaak om, op een bescheiden manier maar wel met het bijzonder statuut van parlement van de hoofdstad van Europa, mee te zoeken naar oplossingen ter aanzwengeling van de economie en de werkgelegenheid in Europa en in ons Gewest in het bijzonder ;
4. de democratische uitdagingen die de interpretatie en de toepassing van de budgettaire en boekhoudkundige normen meebrengen.

Door het perspectief van een eventueel toekomstig nationaal investeringspact waaraan het Brussels Gewest deelneemt, wordt dit onderwerp nog actueler en dit moet ons aanzetten om een standpunt in te nemen.

2. Vaststellingen die ons aan het denken zetten

2.1 Een budgettaire en boekhoudkundig kader ...

Het is geen geheim meer, de Europese criteria van budgettaire convergentie op het vlak van de beperking van het overheidstekort werden versterkt sinds de economische en financiële crisis.

Bovendien werd de budgettaire verantwoordelijkheid de facto uitgebreid naar de lokale besturen.

Ten slotte worden de vastleggingen van elke overheid gecontroleerd op grond van steeds strenger wordende boekhoudkundige regels. Deze uniforme regels maken het wel mogelijk de nationale economieën te vergelijken op Europees niveau, maar de logica ervan lijkt soms ver verwijderd van de economische werkelijkheid.

Uitgedacht als een boekhoudkundig kader waarmee een volledige economie beschreven kan worden en waaruit statistische resultaten kunnen voortvloeien (zoals het BBP), heeft het Europees Systeem van Rekeningen zich inderdaad langzamerhand opgedrongen als het instrument ter bepaling van het begrotingssaldo van de openbare entiteiten in het kader van het Europees budgettaire convergentiebeleid. Het ESR is echter een systeem dat de flows en niet de stocks in rekening brengt. Een reeks beslissende elementen op het vlak van openbare boekhouding, zoals de provisies of de reserves, worden door het ESR aldus genegeerd.

Différents facteurs expliquent le choix du Parlement de s'emparer de cette problématique :

1. la part prépondérante que représentent les investissements des Régions et pouvoirs locaux dans l'ensemble des investissements publics en Belgique ;
2. la croissance démographique qui confronte la Région à de nouveaux besoins, en matière de mobilité, d'éducation, de logement social, d'environnement, de santé, etc., et nécessite davantage d'infrastructures et services publics de qualité ;
3. la nécessité de participer, modestement mais avec le statut particulier d'être l'assemblée de la capitale de l'Europe, à la recherche de solutions pour relancer l'économie et l'emploi en Europe, et dans notre Région en particulier ;
4. les enjeux démocratiques que soulèvent l'interprétation et l'application des normes budgétaires et comptables.

La perspective d'un éventuel futur pacte national d'investissement, auquel participe la Région bruxelloise, rend ce sujet d'autant plus d'actualité et doit nous inciter à nous positionner.

2. Des constats qui interpellent

2.1 Un cadre budgétaire et comptable ...

Ce n'est un secret pour personne, les critères européens de convergence budgétaire en matière de limitation du déficit public ont été renforcés depuis la crise économique et financière.

Par ailleurs, la responsabilité budgétaire a été étendue dans les faits aux pouvoirs locaux.

Et enfin, les engagements de chaque pouvoir public sont contrôlés à l'aune de règles comptables de plus en plus strictes. Ces règles uniformes permettent utilement de comparer les économies nationales au niveau européen, mais leur logique semble parfois déconnectée de la réalité économique.

Pensé comme un cadre comptable permettant de décrire l'ensemble d'une économie et d'en tirer les résultats statistiques (tels que le PIB), le système européen des comptes s'est en effet peu à peu imposé comme l'outil permettant de déterminer le solde budgétaire des entités publiques dans le cadre des politiques européennes de convergence budgétaire. Or, le SEC est un système qui comptabilise les flux, et non les stocks. Une série d'éléments décisifs en matière de comptabilité publique sont ainsi ignorés par le SEC, comme les provisions ou les réserves.

Het ESR schrijft overigens voor dat de investeringen in een keer worden geboekt in het jaar waarin ze worden vastgelegd : zo wordt geenszins rekening gehouden met aflossingen. Hierdoor wegen bijzonder zware beperkingen op de entiteiten die beperkte budgettaire marges hebben, zoals het Gewest en de gemeenten die ten gevolge van de opeenvolgende staatshervormingen nochtans in het kader van hun bevoegdheden grootschalige investeringen voor hun rekening moeten nemen. Het creëert ook een verschil met de privésector, waar wel met jaarlijkse afschrijvingen van investeringen wordt gewerkt.

Als we verder kijken dan de impact van het Europese budgettaire en boekhoudkundig kader op de openbare investeringen, die het voorwerp uitmaakt van deze resolutie, hebben het Gewest en de Brusselse gemeenten ook een rol te vervullen in de ontwikkeling van een gezamenlijke budgettaire dynamiek die de openbare investeringen ten goede komt.

De lokale besturen en het Gewest dienen inderdaad in staat te zijn de infrastructuur en de kwalitatieve openbare nutsvoorzieningen te onderhouden en te ontwikkelen, zoals het openbaar vervoer, de crèches of de scholen, de sportinfrastructuren.

De lokale besturen nemen op zichzelf, volgens de gekozen definitie, 40 tot 50 % van de Belgische overheidsinvesteringen voor hun rekening, terwijl ze slechts iets meer dan 5 % vertegenwoordigen in de overheidsschuld.

Dit wordt verklaard door de strikte boekhoudkundige regels die reeds opgelegd worden aan de gemeenten: er mag absoluut geen begrotingstekort worden voorgelegd (artikel 252 van de nieuwe Gemeentewet), en er mag een lening worden aangegaan doch enkel voor investeringsuitgaven (artikel 25 van het koninklijk besluit houdende het algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit).

Bovendien zijn de lokale investeringen bijzonder aangezien zij een cyclische dynamiek kennen gedurende de volledige gemeentelijke legislatuur: zoals Belfius aanwijst « De jaarlijkse schommelingen van de financieringsbehoefte van de lokale besturen blijken dus voornamelijk toe te schrijven zijn aan het fluctuerende investeringsvolume. Afgevlakt in de tijd benadert de financieringsbehoefte structureel het evenwicht (-0,1 % van het bbp). Als de investeringen buiten beschouwing blijven, vertonen de lokale besturen vrijwel elk jaar een overschot. De financieringsbehoefte is dus zeer uitzonderlijk het gevolg van een exploitatietekort.² ».

De même, le SEC impose de comptabiliser les investissements en une fois, dans l'année au cours de laquelle ils sont engagés : il n'est ainsi aucunement tenu compte des amortissements. Ceci fait peser des contraintes particulièrement lourdes sur les entités disposant de marges budgétaires restreintes, telles la Région et les communes qui, suite aux réformes successives de l'Etat, doivent pourtant prendre en charge des investissements de grande envergure, dans le cadre de leurs compétences. Ceci constitue également une différence avec le secteur privé dans lequel les investissements sont bel et bien comptabilisés annuellement.

Au-delà de l'impact du cadre budgétaire et comptable européen sur les investissements publics, qui est l'objet de la présente résolution, la Région et les communes bruxelloises ont également un rôle à jouer dans le développement d'une dynamique budgétaire commune, favorable à l'investissement public.

En effet, les pouvoirs locaux et la Région doivent être en mesure de pouvoir entretenir et développer des infrastructures et services collectifs de proximité et de qualité, tels les transports en commun, les crèches ou les écoles, les infrastructures sportives.

Les pouvoirs locaux, à eux seuls, représentent, selon la définition retenue, 40 % à 50 % des investissements publics belges, tout en ne représentant qu'un peu plus de 5 % de la dette publique.

Ceci s'explique par les règles comptables strictes qui s'imposent déjà aux communes : interdiction de présenter un budget en déficit (article 252 de la Nouvelle loi communale), et recours à l'emprunt autorisé uniquement pour les dépenses d'investissement (article 25 de l'arrêté royal portant le règlement général de la comptabilité communale).

En outre, les investissements locaux ont ceci de particulier qu'ils connaissent une dynamique cyclique tout au long de la législature communale : comme le relève Belfius, « Il apparaît donc que les fluctuations annuelles du besoin de financement des pouvoirs locaux sont principalement imputables à la variation du volume des investissements. Lissé dans le temps, le besoin de financement est structurellement proche de l'équilibre (-0,1 % du PIB). Hors investissements, les pouvoirs locaux dégagent pratiquement chaque année un excédent. En d'autres termes, le besoin de financement est très exceptionnellement imputable à un déficit d'exploitation.² ».

2 Geert Gielens, Arnaud Dessoy et Anne -Leen Erauw « De lokale besturen in het kader van het budgettair stabiliteitspact en de ESR-normen », Thema-analyse Lokale Financiën, Belfius Research, mei 2015, p. 11.

2 Geert Gielens, Arnaud Dessoy et Anne-Leen Erauw, « Les pouvoirs locaux dans le cadre du pacte de stabilité budgétaire et des normes SEC », Analyse thématique Finances locales, Belfius Research, mai 2015, p. 11.

Door hen een onaangepast boekhoudkundig kader op te leggen terwijl ze reeds het vooropgestelde doel van begrotingsevenwicht naleven riskeren we dus tot het omgekeerde resultaat te komen en dus een toekomstige vorm van verborgen schuld in de hand te werken. Op het vlak van infrastructuur (wegennet, gebouwen ...), is de kostprijs van een regelmatig onderhoud inderdaad lager dan die van een ingrijpende renovatie of een reconstructie.

2.2 ... dat de investeringen afremt

Het openbaar investeringsniveau in België is een van de laagste van Europa.

De diensten van de Europese Commissie hebben ter zake trouwens onlangs het volgende benadrukt : « De overheidsinvesteringen zijn al verschillende decennia structureel laag, als gevolg van beleidskeuzen in het kader van een langdurige begrotingsconsolidatie. Ze bereikten 2,4 % van het bbp tussen 2008 en 2015, wat licht meer is dan het gemiddelde van 2,1 % van het bbp vóór de crisis. De volgehouden verlagingen van de investeringsbudgetten worden weerspiegeld in de netto-overheidsinvesteringen (d.w.z. de vaste activa gecorrigeerd voor afschrijvingen), die sinds de jaren negentig gemiddeld nul bedragen waardoor de kwaliteit van de publieke infrastructuur wordt uitgehold »³.

Ons land is niet het enige in dit geval. Vele landen hebben hun openbaar investeringsniveau aanzienlijk verlaagd naar aanleiding van de economische en financiële crisis. Sindsdien daalt dit niveau nog steeds⁴.

De Europese voorschriften op het vlak van de sanering van de overheidsfinanciën brengen inderdaad de overheden van de lidstaten ertoe eerst en vooral de investeringsuitgaven te beperken. De verlaging van de openbare investering was trouwens het meest opmerkelijk in de landen waar de begrotingssanering het meest doorgedreven was⁵.

Op korte termijn is de sociale impact vaak minder merkbaar, het effect op middellange of lange termijn is echter problematisch. Deze impact situeert zich op verschillende vlakken : een gebrek aan investeringen in de infrastructuur voor volksgezondheid, welzijn, onderwijs, mobiliteit, leefmilieu, huisvesting, etc. Ook noodzakelijke transitie naar een lage koolstofeconomie (eveneens in Europees verband beslist), naar een duurzame mobiliteit en een slimme stad worden door een gebrek aan investeringen gehypothekeerd.

- 3 Europese Commissie, “ werkdocument van de diensten van de commissie. Verslag 2016 voor België met een diepgaande evaluatie betreffende de preventie en de correctie van macro-economische onevenwichtigheden ”, 26 februari 2016, p. 16.
 4 Statistical annex of European economy, spring 2016, p. 155.
 5 ‘Perspectives Economiques de l’OCDE, 2015/1, stimuler l’investissement pour une croissance plus forte et durable’, p. 258.

En leur appliquant un cadre comptable inadapté alors qu’ils respectent déjà l’objectif d’équilibre budgétaire poursuivi, on risque donc de mener au résultat inverse, et de créer une forme de dette cachée pour l’avenir. En matière d’infrastructures (voiries, bâtiments...), en effet, un entretien régulier engendre des coûts moins importants qu’une rénovation lourde ou une reconstruction.

2.2 ... qui freine l’investissement

Le niveau d’investissement public en Belgique est un des plus bas d’Europe.

Les services de la Commission européenne ont d’ailleurs récemment pointé qu’en Belgique, « le niveau d’investissement public est structurellement faible depuis plusieurs décennies, du fait des choix politiques opérés dans un contexte d’assainissement budgétaire prolongé. Il a atteint 2,4 % du PIB entre 2008 et 2015, soit une légère hausse par rapport à la moyenne de 2,1 % d’avant la crise. Les coupes soutenues dans les budgets d’investissement se reflètent dans le taux d’investissement public net (c’est-à-dire le stock de capital après les corrections pour les investissements liés à l’usure normale), dont la moyenne est nulle depuis les années 1990, ce qui nuit à la qualité de l’infrastructure publique³.

Notre pays n’est pas isolé. Beaucoup d’autres pays ont sensiblement réduit le niveau de leurs investissements publics suite à la crise économique et financière. Ce niveau continue à décliner depuis⁴.

Les contraintes européennes en matière d’assainissement des finances publiques conduisent en effet les pouvoirs publics des Etats membres à couper d’abord dans ces dépenses d’investissement. La baisse de l’investissement public a d’ailleurs été la plus marquée dans les pays où l’assainissement budgétaire a été le plus poussé⁵.

Si l’impact social est souvent moins sensible à court terme, l’effet à moyen ou long terme n’en est pas moins problématique. Cet impact se situe dans différents domaines : un manque d’investissements dans les infrastructures de santé, de bien-être, d’enseignement, de mobilité, d’environnement, de logement, etc. Aussi, les transitions nécessaires vers une économie faible en carbone (également décidé au niveau européen), vers une mobilité durable et une ville intelligente se voient hypothéquées par un manque d’investissements.

- 3 Commission européenne, document de travail des services de la commission. Rapport 2016 pour la Belgique contenant un bilan approfondi sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, 26 février 2016, p. 16.
 4 Statistical annex of European economy, spring 2016, p. 155.
 5 ‘Perspectives Economiques de l’OCDE, 2015/1, stimuler l’investissement pour une croissance plus forte et durable’, p. 258.

Als voorbeeld kan het economisch onderzoek van de OESO 2016 over Duitsland worden vermeld waarin het gebrek aan daadkracht van de overheidsinvestering wordt benadrukt met name in het onderhoud van de vervoersinfrastructuur of in de uitrusting van de sociale voorzieningen. Nochtans zijn de sociale voorzieningen « de sleutel tot een inclusieve langetermijngroei⁶ ».

Er is duidelijk een spanning die moet worden weggewerkt tussen de budgettaire en boekhoudkundige discipline die thans opgelegd is en de vereiste groei en de werkgelegenheid in Europa, met name via de investeringen.

In haar standpunten en projecten tracht de Europese Commissie deze twee doelstellingen te verenigen en van de investering een prioriteit te maken ter bevordering van de groei in Europa. De oprichting van het Europees Fonds voor de Strategische Investerings is hiervan het bewijs.

Volgens de indieners van deze resolutie is het huidige Europees kader op begrotings- en boekhoudkundig vlak te belemmerend om een dynamiek van herstel via de openbare investeringen op gang te brengen in het bijzonder deze die het hoofd kunnen bieden aan de demografische, maatschappelijke en milieu-uitdagingen.

Welke antwoorden ?

Gelet op de dreiging die weegt op de openbare investeringen pleiten economen en veldactoren ervoor de Europese beperkingen op budgettaire en/of boekhoudkundig vlak te herzien.

Deze kwestie was ook het hoofdthema van het colloquium van 13 oktober 2016 waaraan de Europese commissaris voor economische en financiële zaken heeft deelgenomen. Een groot aantal sprekers hebben aangegeven dat andere keuzes mogelijk zijn dan deze die tot op heden op begrotings- en boekhoudkundig vlak gemaakt werden.

1. Op budgettaire vlak

De Europese Unie heeft zelf reeds tekenen van budgettaire versoepeling vertoond, in het bijzonder via haar mededeling van 13 januari 2015 genaamd « Optimaal benutten van de flexibiliteit binnen de bestaande regels van het stabiliteits- en groeipact ». De « investeringsclausule » waardoor de lidstaten in staat worden gesteld tijdelijk af te wijken van hun kortetermijndoelstelling of van hun traject, is voortaan toegankelijker en duidelijk bepaald. Toch blijkt dat de voorwaarden ondanks alles te beperkend zijn. In 2016 voldoet bovendien enkel Finland aan deze eisen⁷.

⁶ « OECD Economic Surveys Germany », 2016.

⁷ W. Melyn R. Schoonackers P. Stinglhamber L. Van Meensel, « Faut-il stimuler les investissements publics? » Article publié dans la revue économique de septembre 2016 de la Banque Nationale de Belgique, p. 121.

C'est ainsi que peut être citée à titre d'exemple l'étude économique de l'OCDE 2016 sur l'Allemagne, qui souligne le manque de vigueur de l'investissement public, notamment dans l'entretien de ses infrastructures de transport ou dans l'équipement d'infrastructures sociales, ces dernières étant pourtant « la clé d'une croissance inclusive de long terme⁶ ».

Il y a clairement une tension qu'il faut résoudre entre la discipline budgétaire et comptable qui est actuellement imposée et l'exigence de relancer la croissance et l'emploi en Europe, notamment par les investissements.

Dans ses positionnements et projets, la Commission européenne cherche à concilier ces deux objectifs et à faire de l'investissement une priorité pour relancer la croissance en Europe. En témoigne notamment la création du Fonds européen pour les investissements stratégiques.

Aux yeux des auteurs de la présente résolution, le cadre européen actuel, au niveau budgétaire et comptable, constitue néanmoins encore un carcan trop étroit pour enclencher une dynamique de relance par les investissements publics, en particulier ceux qui permettent de répondre aux défis démographiques, sociaux et environnementaux.

Quelles réponses ?

Face à la menace qui pèse sur les investissements publics, économistes et acteurs de terrain plaident pour revoir les contraintes européennes en matière budgétaire et comptable.

Cette question était également au cœur du colloque du 13 octobre 2016, auquel le commissaire européen aux affaires économiques et financières a participé, et à l'occasion duquel de nombreux intervenants ont indiqué que d'autres choix que ceux réalisés jusqu'à présent, au niveau budgétaire et comptable, étaient possibles.

1. Au niveau budgétaire

L'Union européenne a elle-même déjà montré des signes d'assouplissement budgétaire, notamment par sa communication du 13 janvier 2015 intitulée « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance ». Si la « clause d'investissement » qui permet aux Etats membres de s'écarter temporairement de leur objectif budgétaire à moyen terme ou de leur trajectoire est dorénavant plus accessible et clairement définie, il apparaît que les conditions restent malgré tout trop restrictives. En 2016 d'ailleurs, seule la Finlande satisfait à ces exigences⁷.

⁶ OECD Economic Surveys Germany, 2016.

⁷ W. Melyn R. Schoonackers P. Stinglhamber L. Van Meensel, « Faut-il stimuler les investissements publics? » Article publié dans la revue économique de septembre 2016 de la Banque Nationale de Belgique, p. 121.

Het Comité van de Regio's stelt zich vragen bij de rechtszekerheid van deze mededeling en heeft niet nagelaten hierover in een advies van 9 juli 2015 het volgende te melden : « de voorwaarden die er aan de toepassing van de flexibiliteit worden gesteld (waaronder het feit dat deze flexibiliteit in hoofdzaak beperkt is tot het preventieve deel van het Stabiliteits- en groeipact (SGP)), zijn te restrictief om een uniforme toepassing in de hele Europese Unie mogelijk te maken en een reëel effect te sorteren op de investeringscapaciteit van de lidstaten en de decentrale overheden, en houden geen rekening met de mate waarin er op nationaal of regionaal een gebrek aan investeringen is. Het is dan ook zaak om de toepassing van de flexibiliteit tot alle lidstaten uit te breiden. De Commissie wordt verzocht hiertoe met voorstellen te komen. ».

In hetzelfde advies wordt eraan herinnerd dat « het Comité van de Regio's er voortdurend op hamert dat de uitgaven die lidstaten en de centrale overheden doen in het kader van de cofinanciering van de structuur- en investeringsfondsen, niet onvoorwaardelijk mogen worden aangemerkt als openbare of daarmee gelijkgestelde structurele uitgaven zoals bedoeld in het SGP. Deze investeringen zijn namelijk per definitie investeringen van algemeen Europees belang die een aantoonbaar hefboomeffect hebben op duurzame economische groei.⁸ ».

2. Op boekhoudkundig vlak

Wat het boekhoudkundige gedeelte aangaat, werd op 26 juni 2013 de nieuwe verordening nr. 549/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie (« ESR 2010 ») gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie. Zij werd met een ruime meerderheid aangenomen door het Europees Parlement, en is van kracht sedert 1 september 2014.

In voornoemd advies vraagt het Comité van de Regio's in dit opzicht nogmaals aan de Commissie « na te gaan wat de ESR 2010-regels voor gevolgen zullen hebben voor de investeringscapaciteit van de overheid en om te waarborgen dat het beginsel van non-discriminatie tussen overheids- en particuliere investeringen, overeenkomstig artikel 345 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, wordt nageleefd ».

De Raad van de Europese Gemeenten en Regio's deed in een verklaring aangaande de impact van de Europese reglementering op de plaatselijke en gewestelijke financiën op 7 december 2014 een oproep tot het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Raad van de Europese Unie

S'interrogeant sur la sécurité juridique de cette communication, le Comité des régions n'a pas manqué de relever dans un avis rendu le 9 juillet 2015 à ce sujet que « les conditions posées à la mise en œuvre de la flexibilité, dont le fait qu'elle soit essentiellement limitée au volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), sont trop restrictives pour une application cohérente dans l'ensemble de l'Union européenne et pour produire un effet réel sur la capacité d'investissement des Etats membres et des collectivités territoriales, et ne tiennent pas compte du niveau de sous-investissement au niveau national ou régional : il estime dès lors qu'il est nécessaire d'élargir l'application de la flexibilité en matière d'investissements à l'ensemble des Etats membres et demande à la Commission de faire des propositions en ce sens. ».

Ce même avis rappelle que « le Comité des régions revendique de façon constante de ne pas prendre en considération les dépenses publiques supportées par les Etats membres et les collectivités territoriales au titre du cofinancement des fonds structurels et d'investissement parmi les dépenses structurelles, publiques ou assimilées définies dans le PSC, sans autre condition, étant donné que ces investissements sont, par définition, des investissements d'intérêt général européen, dont l'effet de levier en termes de croissance durable est avéré.⁸ ».

2. Au niveau comptable

En ce qui concerne le volet comptable, le 26 juin 2013, le nouveau règlement n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne (« SEC 2010 ») a été publié dans le Journal Officiel de l'UE et est en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2014. Il a été adopté par le Parlement européen à une très large majorité.

Dans l'avis précité, le Comité des régions rappelle à cet égard sa demande à la Commission « d'évaluer l'incidence des règles SEC 2010 sur la capacité d'investissement des pouvoirs publics et d'assurer le principe de non-discrimination entre investissements publics et privés, conformément à l'article 345 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne ».

Le 7 décembre 2014, le Conseil des Communes et Régions d'Europe appelait également, dans une déclaration sur l'impact de la réglementation européenne sur les finances locales et régionales, « le Parlement européen, la Commission européenne et le Conseil de

8 Advies van het Comité van de Regio's van 9 juli 2015 : « Optimaal benutten van de flexibiliteit binnen de bestaande regels van het Stabiliteits- en groeipact » (COR 1185/2015). Rapporteur : Olga Zrihen.

8 Avis du Comité des régions du 9 juillet 2015 : « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du Pacte de stabilité et de croissance » (CDR 1185/2015). Rapporteuse : Olga Zrihen.

(...) de norm ESR 2010 te herzien teneinde de investeringsuitgaven op een andere manier te behandelen dan de operationele uitgaven waardoor de overheden in staat worden gesteld te investeren in het onderhoud en de verbetering van hun infrastructuur en hun diensten ten behoeve van de burgers, de ondernemingen en van een concurrerende en duurzame toekomst.

Hoewel de reeds vermelde verplichting om de investeringen in een keer te boeken tijdens het jaar waarin ze vastgelegd worden, ongewijzigd is gebleven, worden de Belgische lokale besturen hieraan voortaan effectief onderworpen, in het kader van de naleving van de begrotingsdoelstellingen die ze moeten bereiken volgens de procedure die bepaald werd in het in het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, § 1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie⁹.

Twee nieuwe elementen in het kader van het ESR 2010 dienen te worden onderstreept. Enerzijds stelt deze verordening wijzigingen voor aan het criterium van 50 % van de marktactiviteiten voor de beoordeling, op boekhoudkundig vlak, van wat binnen de perimeter van de overheidsschuld valt. Anderzijds werden de regels op het vlak van het publiek-privaat partnerschap verstrengd.

Aldus zijn op grond van een beoordeling van de overdracht van de risico's, de boekhoudkundige herkwalificaties van de operaties van de publiek-private samenwerking binnen de perimeter van de overheidsschuld veelvuldig, waardoor vele projecten in het gedrang komen. Door deze aanscherping valt de facto een mate van vrijheid in het systeem weg.

Naargelang van de gevallen dringen deze herkwalificaties die uitgaan van het Instituut voor de Nationale Rekeningen of Eurostat zich in de praktijk op aan de overheden en zij beperken de politieke keuzes die ze kunnen maken, terwijl enerzijds de onafhankelijkheid van de statistische autoriteiten een politieke controle verhindert en anderzijds het rechtskarakter van deze « beslissingen » geweigerd wordt door het Hof van Justitie van de Europese Unie waardoor een effectieve rechterlijke controle op dit niveau verhindert wordt¹⁰.

9 Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, § 1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie, B.S., 13 december 2013.

10 In tegenstelling tot de Raad van State die de door het Instituut van Nationale Rekeningen genomen beslissingen een karakter toekent van een voor beroep vatbare handeling omwille van hun rechterlijke gevolgen (o.a. : EC, nr. 235.445 du 13 juli 2016). In een arrest nr. 232.249 van 17 september 2015, onderstreept het dat « de rechtmatigheid van de beslissing dient te worden beoordeeld in verhouding tot het reglement « ESR 2010 » en niet refererend naar de « Manual on Government Deficit and Debt (MGDD) » « die niet afkomstig is van een autoriteit met regelgevende macht en die bovendien enkel in het Engels werd gepubliceerd ».

l'Union européenne (...) à revoir la norme SEC 2010 pour traiter les dépenses d'investissement différemment des dépenses pour les coûts opérationnels, permettant aux autorités publiques d'investir dans l'entretien et l'amélioration de leur infrastructure et leurs services au profit des citoyens, des entreprises et d'un futur compétitif et durable. ».

Si l'obligation déjà mentionnée de comptabiliser les investissements en une fois, dans l'année au cours de laquelle ils sont engagés, est restée inchangée, les pouvoirs locaux belges y sont dorénavant effectivement soumis dans le cadre du respect des objectifs budgétaires qu'ils doivent atteindre, telle que déterminée par la procédure prévue dans l'Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire⁹.

Deux autres nouveautés dans le cadre du SEC 2010 méritent par ailleurs d'être soulignées. D'une part, ce règlement introduit des modifications au critère des 50 % d'activités marchandes pour l'appréciation, au niveau comptable, de ce qui relève du périmètre de la dette publique. D'autre part, les règles en matière de partenariat public-privé sont rendues plus strictes.

C'est ainsi que sur la base d'une appréciation du transfert de risques, les requalifications comptables des opérations de partenariat public-privé dans le périmètre de la dette publique sont fréquentes, menaçant de nombreux projets. Ce durcissement supprime dans les faits un degré de liberté dans le système.

Selon les cas, ces requalifications, qui émanent de l'Institut des Comptes nationaux ou d'Eurostat, s'imposent dans les faits aux pouvoirs publics et limitent les choix politiques qu'ils peuvent poser, alors que d'une part, l'indépendance des autorités statistiques empêche un contrôle politique, et que d'autre part le caractère juridique de ces « décisions » est à l'heure actuelle refusé par la Cour de Justice de l'Union européenne, ce qui empêche un contrôle juridictionnel effectif à ce niveau¹⁰.

9 Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, M.B., 13 décembre 2013.

10 Contrairement au Conseil d'Etat qui reconnaît aux décisions prises par l'Institut des Comptes nationaux le caractère d'acte attaquant en raison de leurs conséquences juridiques (e.a. : CE, n° 235.445 du 13 juillet 2016). Dans un arrêt n° 232.249 du 17 septembre 2015, il souligne que « la régularité de la décision doit être appréciée par rapport au règlement « SEC 2010 » et non par référence au « Manual on Government Deficit and Debt (MGDD) » qui n'émane pas d'une autorité dotée de pouvoir réglementaire et qui n'a, en outre, été publié qu'en langue anglaise ».

Op grond van hetgeen voorafgaat, kunnen we besluiten dat het essentieel is dat de openbare investeringen waarvan de economische en strategische meerwaarde werd vastgesteld, een budgettaire behandeling kunnen krijgen die verschilt van die bestemd voor de lopende uitgaven.

Teneinde de moeilijkheden die voortvloeien uit de toepassing van de budgettaire en boekhoudkundige regels te overbruggen en tegemoet te komen aan de investeringsnoden van het Gewest, heeft de Brusselse Regering reeds de beslissing genomen bepaalde strategische uitgaven uit te sluiten van haar begrotingstraject voor 2016 en 2017. Het betreft de investeringen voor de renovatie van de Leopold II-tunnel, maar ook voor de verlenging van het metronetwerk naar het noorden van Brussel en voor de noodzakelijke veiligheidsuitgaven. Dit standpunt, dat eveneens door andere entiteiten gedeeld wordt, zal in het kader van de voorbereiding van het volgende stabiliteitsprogramma verdedigd worden.

In het licht van deze verschillende elementen is het Parlement van mening dat een belangrijke mobilisering op Belgisch en Europees niveau nodig is teneinde de interpretatie van het Europees kader op budgettair en boekhoudkundig vlak te doen evolueren.

En conclusion de ce qui précède, il est impératif que les investissements publics, dont la plus-value économique et stratégique est avérée, puissent recevoir un traitement budgétaire différent de celui réservé aux dépenses courantes.

Pour faire face aux difficultés découlant de l'application des règles budgétaires et comptables et rencontrer les besoins d'investissement de la Région, le Gouvernement bruxellois a déjà pris la décision d'exclure de sa trajectoire budgétaire pour 2016 et 2017 certaines dépenses stratégiques. Il s'agit des investissements dans la rénovation du tunnel Léopold II, mais aussi du prolongement du réseau de métro vers le Nord et des dépenses nécessaires de sécurité. Cette position, partagée également par d'autres entités, sera défendue dans le cadre de la préparation du prochain programme de stabilité.

A la lumière de ces différents éléments, le Parlement estime qu'il faut une mobilisation importante au niveau belge et européen pour faire évoluer l'interprétation du cadre européen en matière budgétaire et comptable.

Charles PICQUÉ (F)
Stefan CORNELIS (N)
Isabelle DURANT (F)
Fabian MAINGAIN (F)
Benoît CEREXHE (F)
Jef VAN DAMME (N)
Philippe CLOSE (F)
Paul DELVA (N)
Bruno DE LILLE (N)

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

met het oog op de aanpassing van de Europese budgettaire en boekhoudkundige voorschriften teneinde de openbare investeringen aan te moedigen

Het Brussels Hoofdstedelijk Parlement,

Overwegende het colloquium dat plaatsvond op 13 oktober 2016 in het Brussels Hoofdstedelijk Parlement rond de openbare investeringen versus de Europese voorschriften en beperkingen ;

Overwegende dat de verschillende sprekers in hun toespraak erop hebben gewezen dat een beleid van economisch herstel via openbare investeringen nodig is ;

Overwegende dat verschillende technici in hun toespraak het arbitraire en betwistbare karakter onderstreepten van de destijds gemaakte keuze om de bruto-investeringen in vaste activa in aanmerking te nemen voor de berekening van het begrotingssaldo en niet de aflossingen ;

Overwegende dat het huidige budgettaire en boekhoudkundig kader in dit opzicht te belemmerend is ;

Overwegende bovendien de demografische groei waarmee het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geconfronteerd wordt en de nood daaraan tegemoet te komen met kwalitatieve openbare voorzieningen en diensten ;

Overwegende de noodzaak aan duurzame investeringen om het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de noodzakelijke transitie te laten maken naar een duurzame, inclusieve en slimme stad ;

Overwegende de beslissing van de Brusselse Regering om bepaalde strategische uitgaven inzake mobiliteit en veiligheid uit te sluiten van haar begrotingstraject voor de begrotingen 2016 en 2017 ;

Verzoekt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering :

- om tijdens het intra-Belgische overleg voorafgaand aan de Europese standpuntbepalingen de volgende punten te verdedigen :
 - 1° een herziening van het Europees systeem van rekeningen teneinde de overheden in staat te stellen hun investeringsuitgaven te spreiden op verschillende boekingsjaren, rekening houdend met hun strategische en economische meerwaarde ;

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

visant à adapter les contraintes budgétaires et comptables européennes pour stimuler les investissements publics

Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale,

Considérant le colloque qui s'est tenu le 13 octobre 2016 au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale sur les investissements publics face aux contraintes européennes ;

Considérant les interventions de plusieurs orateurs qui confirment la nécessité de stimuler une politique de relance économique par les investissements publics ;

Considérant les interventions de plusieurs techniciens soulignant le caractère arbitraire et contestable du choix posé à l'époque de retenir la formation brute de capital fixe plutôt que les amortissements pour le calcul du solde budgétaire ;

Considérant que le cadre budgétaire et comptable actuel constitue à cet égard un carcan trop étroit ;

Considérant par ailleurs l'essor démographique auquel la Région de Bruxelles-Capitale est confrontée, et la nécessité d'y répondre par des infrastructures et des services publics de qualité ;

Considérant le besoin d'investissements durables afin de rendre possible la transition nécessaire de la Région de Bruxelles-Capitale vers une ville durable, inclusive et intelligente ;

Considérant la décision du Gouvernement bruxellois d'exclure certaines dépenses stratégiques en matière de mobilité et de sécurité de sa trajectoire budgétaire pour les budgets 2016 et 2017 ;

Demande au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale :

- de défendre, lors de la concertation intra-belge préalable aux positionnements européens, les points suivants :
 - 1° une révision du système européen des comptes pour faire en sorte que les pouvoirs publics puissent répartir sur plusieurs exercices les dépenses d'investissement qui ont une plus-value stratégique et économique ;

- 2° het voorlopig meerekenen, in het kader van de concrete uitvoering van de preventieve en corrigerende delen van het Pact, van het begrotingssaldo verkregen bij toepassing van de in punt 1°) beschreven regel ;
- 3° een grotere rechtszekerheid en transparantie voor de investerende overheden inzake de door de statistische autoriteiten genomen beslissingen, met name :
- de uitwerking van de rechtspraak en de richtsnoeren voor de statistische autoriteiten verderzetten mits verscherpt democratisch en rechterlijk toezicht op deze beslissingen, met naleving van hun onafhankelijkheid ;
 - de tenuitvoerlegging van een ex-antenuwiling-mechanisme binnen haar statistische autoriteiten betreffende de strategische investeringen en de publiek-private samenwerkingsprojecten, teneinde definitief te verduidelijken of ze al dan niet worden opgenomen in de consolidatieperimeter van de overheden ;
- 4° een maximale exploitatie, met het oog op het terug op gang brengen van de openbare investeringen, van verzachtende omstandigheden en van de andere in artikel 104 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bedoelde relevante factoren, en in dit kader :
- de uitwerking van een nieuwe investeringsclausule die rekening houdt met de economische en strategische belangen op lange termijn van bepaalde investeringen, en het mogelijk maakt het hoofd te bieden aan de demografische, maatschappelijke en milieu-uitdagingen waarmee het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de lokale besturen geconfronteerd worden ;
 - een voorlopige versoepeling van de interpretatie van de investeringsclausule zoals aanbevolen door het Comité van de Regio's in zijn advies van 9 juli 2015, met als titel « Optimaal benutten van de flexibiliteit binnen de bestaande regels van het Stabiliteits- en groeipact » ;
- 2° à titre provisoire, la prise en compte, dans le cadre de l'exécution concrète des volets préventif et correctif du Pacte, du solde budgétaire obtenu en appliquant la règle décrite au point 1°) ;
- 3° une plus grande sécurité juridique et une plus grande transparence des décisions des autorités statistiques pour les pouvoirs publics investisseurs, ce qui implique :
- de continuer à développer la jurisprudence et les lignes directrices au niveau des autorités statistiques, moyennant un contrôle démocratique et juridictionnel accru sur ces décisions, dans le respect de leur indépendance ;
 - de mettre en œuvre un mécanisme de ruling *ex ante* au sein de ces autorités statistiques relatif aux investissements stratégiques et aux projets de partenariats public-privé, afin de préciser de manière définitive leur intégration ou non dans le périmètre de consolidation des pouvoirs publics ;
- 4° une exploitation maximale, dans le souci de relancer les investissements publics, des circonstances atténuantes et des autres facteurs pertinents prévus par l'article 104 du Traité instituant la Communauté européenne, et dans ce cadre :
- l'élaboration d'une nouvelle clause d'investissement qui tienne compte des intérêts économiques et stratégiques de long terme de certains investissements, et permette de rencontrer les défis démographiques, sociaux et environnementaux auxquels la Région de Bruxelles-Capitale et les pouvoirs locaux sont confrontés ;
 - à titre provisoire, un assouplissement de l'interprétation de la clause d'investissement actuelle dans le sens préconisé par le Comité des régions dans son avis du 9 juillet 2015, intitulé « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du Pacte de stabilité et de croissance » ;

- aan de Brusselse vertegenwoordigers te vragen deze bekommernissen en voorstellen opnieuw voor te leggen aan het Comité van de Regio's, teneinde de Europese gekozenen te sensibiliseren en in ruime mate te mobiliseren voor deze politieke uitdagingen.

- d'inviter les représentants bruxellois à saisir à nouveau le Comité des régions de ces préoccupations et propositions, afin de sensibiliser et mobiliser largement les élus européens à ces enjeux politiques.

Charles PICQUÉ (F)
Stefan CORNELIS (N)
Isabelle DURANT (F)
Fabian MAINGAIN (F)
Benoît CEREXHE (F)
Jef VAN DAMME (N)
Philippe CLOSE (F)
Paul DELVA (N)
Bruno DE LILLE (N)