

# Transparence des relations comptables et financières entre pouvoirs publics et entreprises publiques : analyse des mécanismes de délocalisation de la dette

Faska KHROUZ & Christos TSATSIS<sup>(\*)</sup>

## ABSTRACT

Public sector entities play a very important part in most European countries and in most activities. They are subject to competition rules and the European Commission seeks to identify precisely the type of aid they receive, in any form whatsoever, directly but also indirectly. Eurostat examines whether the financial and organisational structure of these entities is transparent.

According to the ESA95, there were certainly attempts of debts concealment in these companies by outsourcing their debts through selling some assets along with large debts to a subsidiary or a special purpose vehicle created for this issue.

In Belgium, for instance, there were in 2005 a transfer of the state's debt of 7400 million euros from SNCB to subsidiaries in a mechanism which had a significant impact on the public deficit.

In France, there was also in 2005 a transfer of 250 million euros in the form of capital in the SNCF.

**Keywords:** public sector accounting, national accounts, public sector entities

**JEL Classification Code:** H61, H83

<sup>(\*)</sup> Par Faska Khrouz, expert comptable, professeur ordinaire à l'ULB, administrateur d'Ernst&Young Fiduciaire, Raymond Ghysels, expert comptable et conseil fiscal, administrateur d'Ernst & Young Fiduciaire, assistant à l'ULB et Christos Tsatsis, assistant à l'ULB, tous membres du Centre de comptabilité & contrôle de gestion de Solvay Brussels School of Economics & Management de l'ULB ;

Cf. également <http://www.ulb.ac.be/rech/inventaire/unites/ULBo75.html>.



# 1 Introduction

Le présent article traite essentiellement des relations comptables et financières entre pouvoirs publics et entreprises publiques à la lumière du système européen des comptes nationaux et régionaux 1995 (en abrégé, SEC95)<sup>(1)</sup> et des normes comptables internationales pour le secteur public à la suite de différentes opérations constatées depuis les cinq dernières années, spécialement dans le secteur du transport ferroviaire et vicinal. Seront donc surtout examinés le cas de la SNCB et celui de la STIB.

Précisons d'emblée que les informations analysées dans le cadre de ces relations financières et comptables proviennent de bilans qui décrivent la situation patrimoniale des entités concernées. Celles-ci disposent de comptes séparés et enregistrent leurs opérations dans un système cohérent et comprenant à la fois une comptabilité budgétaire et une comptabilité générale<sup>(2)</sup>. Sans doute les choses auraient-elles évolué autrement s'il y avait une comptabilité patrimoniale au niveau fédéral.

Les entreprises publiques en Europe<sup>(3)</sup> jouent un rôle très important dans bon nombre de secteurs. Elles reçoivent des pouvoirs publics (Etat, Etats fédérés, Communautés, Régions, Provinces, Communes, etc.) des subsides d'investissement et d'exploitation pour couvrir les coûts de la mission de service d'intérêt (économique) général<sup>(4)</sup> qu'elles remplissent parfois parallèlement à

(1) Règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté (JO, L 310 du 30.11.1996) ; ci-après Règlement du Conseil.

(2) S'il n'y avait que la comptabilité budgétaire et pas la comptabilité générale, il aurait été difficile d'identifier la valeur du patrimoine (avoirs et droits, dettes et obligations) ou le transfert d'actifs immobilisés ou de dettes financières.

(3) Par « entreprises publiques », on entend les « sociétés non financières publiques (S.11001) », appartenant au secteur (S.11) des sociétés non financières, qui regroupent « l'ensemble des sociétés et quasi-sociétés non financières qui sont soumises au contrôle ... d'administrations publiques », cf. Règlement du Conseil, op. cit., 2.28. La définition commune de toutes les sociétés non financières publiques, privées et sous contrôle étranger, est qu'elles sont des producteurs marchands, dont la fonction principale consiste à produire des biens et des services non financiers. En revanche, le Règlement du Conseil classe le secteur des administrations publiques (S.13) en quatre sous-secteurs :

- l'administration centrale (S.1311),
- les administrations d'Etats fédérés (S.1312),
- les administrations locales (S.1313),
- les administrations de sécurité sociale (S.1314).

(4) Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne, dans sa version initiale, art. 90, al. 2, « Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent Traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté ».

d'autres activités de type commercial<sup>(5)</sup>. Elles tiennent ou devraient tenir des comptes séparés de ceux des pouvoirs publics conformément aux normes internationales. A défaut, parfois, de disposer d'une personnalité juridique, elles ont ou devraient avoir toutes une personnalité comptable.

En effet, toute entreprise publique titulaire de droits spéciaux ou exclusifs accordés par un État membre (ou une entité fédérée de cet Etat) ou qui est chargée de la gestion d'un service d'intérêt économique général et reçoit une compensation de service public, sous quelque forme que ce soit, en relation avec ce service, est soumise à l'obligation de tenir des comptes séparés.

Ces entreprises publiques sont soumises aux règles de concurrence<sup>(6)</sup> et la Commission européenne, par son bras armé Eurostat, cherche à identifier de manière précise le type d'aides qu'elles reçoivent, sous quelque forme que ce soit, directement ou indirectement, par l'intermédiaire d'autres entreprises publiques, de sociétés de développement ou d'institutions financières. Cette disposition est notamment d'application par rapport à la directive de 28 novembre 2005<sup>(7)</sup>.

A cet égard, Eurostat<sup>(8)</sup> contrôle directement les comptes nationaux et encourage fortement les Etats membres à se doter d'outils comptables et statistiques permettant de publier dans des délais raisonnables des comptes fiables et transparents, conformément à la référence actuelle, le SEC95.

Afin de vérifier non seulement la transparence des comptes publics<sup>(9)</sup>, mais aussi celle des entreprises publiques, un des objectifs primordiaux du SEC95 est « *la mesure du déficit public et de la dette publique en pourcentage du produit intérieur brut. La Commission surveille ainsi l'exécution par les Etats du règle-*

(5) Directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises, JO, n° L 318/17, 17 novembre 2006 ; voir aussi Transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'au sein de certaines entreprises.

(6) Traité instituant la Communauté européenne (version consolidée Nice), Article 86, 2 : Op.cit.

(7) Directive 2005/81/CE de la Commission du 28 novembre 2005 modifiant la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises, JO 29.11.2005.

(8) La mission de l'European Statistical Data Support (Eurostat), créé le 1er octobre 1952, est de fournir à l'Union européenne un service d'information statistique de haute qualité. Eurostat est l'Office statistique des Communautés européennes. À ce titre, Eurostat est chargé de publier les statistiques officielles et harmonisées de l'Union européenne. Basé à Luxembourg, Eurostat est une des directions générales de la Commission européenne.

(9) Communication de la Commission du Parlement européen et au Conseil sur la nécessité et les moyens d'améliorer la qualité des statistiques budgétaires., COM (2002) 670 final, 27 novembre 2002.

ment (CE) n° 3605/93 du Conseil relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, conformément à l'article 104 C du Traité CE »<sup>(10)</sup>.

Intéressons-nous donc à ces objectifs, au double motif qu'au cours de ces dernières années :

1. d'une part, le volume de la dette publique demeure très élevé par rapport au produit intérieur brut (PIB) et la part de la dette de l'administration centrale atteint, pour la plupart des pays (24 sur 27), environ 75 % de la dette publique non consolidée;
2. d'autre part, dans un certain nombre de pays tels que la France, l'Allemagne, la Grèce et la Belgique, notamment en matière de transport ferroviaire, Eurostat a considéré qu'il y a eu un « reroutage » de dettes pour des montants importants via des structures relais créées à cet effet et des corrections ont été demandées afin de « rendre compte de la réalité économique, par-delà la forme juridique »<sup>(11)</sup>.

L'Etat belge a cherché à résoudre le problème d'une dette historique de 7,4 milliards d'euros de la SNCB selon un mode de comptabilisation que nous analysons ci-dessous et qui a exercé un impact significatif sur le déficit public belge. Il était donc important que le SEC95 définisse une procédure précise, parce que la délimitation du périmètre des administrations publiques influence évidemment le volume du déficit public.

L'exercice comptable consiste donc, si possible dans le respect des règles du SEC95, pour ces entreprises publiques, à extraire de leur passif des dettes, soit en cédant certains actifs en même temps que ces dettes à une structure filiale créée à cet effet, soit en remplaçant l'achat d'actifs et la contraction de dettes y relatives par le recours au leasing<sup>(12)</sup> ou à des opérations de partenariat public-privé (en abrégé PPP). Elles ont enregistré des opérations comptables dont l'objectif est de nettoyer les bilans de certaines dettes financières, reprises par d'autres structures créées en aval. La SNCB et la STIB ont expérimenté cet objectif de « défaisance financière »<sup>(13)</sup>.

(10) Plaidoyer pour la réhabilitation d'un droit de la puissance publique au service des droits fondamentaux, page 15, Dimitri Yernault, 30 décembre 2007. Avec la note relative aux déficits excessifs : Modifié par le règlement (CE) n° 2103/2005 du 12 décembre 2005 en ce qui concerne la qualité des données statistiques dans le contexte de la procédure concernant les déficits excessifs.

(11) Manuel SEC95 pour le déficit public et la dette publique, page 23, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2002, ISBN 92-894-3232-2.

(12) Sur ce point précis, se pose l'épineuse question du transfert des risques et de ses conséquences sur la traduction comptable de tels contrats de partenariat public-privé (PPP). Cette question très difficile est examinée ci-après.

(13) En anglais « financial defeasance », celle-ci peut prendre l'aspect d'une « legal defeasance » ou d'une « in-substance defeasance », selon que la défaisance est juridique ou simplement économique.

## 2 Le concept de défaisance financière

Avant d'aborder les règles comptables et statistiques du SEC95, dans le cadre de la gestion du déficit public et de la dette publique, il est en effet intéressant de développer quelques considérations sur les conséquences comptables des opérations d'*in-substance defeasance*, auxquelles plusieurs entreprises privées, notamment françaises, se sont livrées avec audace ces vingt dernières années.

« Dans son acception classique, l'opération d'*in-substance defeasance* ... est une technique financière qui consiste pour une entreprise (privée ou publique) qui s'est endettée à moyen ou à long terme ... à confier irrévocablement des actifs à un trustee indépendant, à charge pour celui-ci de gérer le remboursement de la dette – qui lui est transmise simultanément – à l'aide des produits générés par les actifs »<sup>(14)</sup>. Selon cette théorie, la dette est considérée comme économiquement éteinte et pourrait s'effacer du bilan.

On s'accordera à définir le trustee, par référence au Code civil français, qui dispose que : « La fiducie est l'opération par laquelle un ou plusieurs constituants transfèrent des biens, des droits ou des sûretés, ou un ensemble de biens, de droits ou de sûretés, présents ou futurs, à un ou plusieurs fiduciaires qui, les tenant séparés de leur patrimoine propre, agissent dans un but déterminé au profit d'un ou plusieurs bénéficiaires »<sup>(15)</sup>.

Illustrons ce type d'opération par l'affaire Peugeot. Fin 1987, le bilan de cette société présentait au passif un endettement important et à l'actif des liquidités tout aussi importantes. Elle décide une opération de défaisance et confie l'opération à la Banque Morgan qui fait office de trustee<sup>(16)</sup>.

Interrogé, le Conseil national de la comptabilité (le CNC français) émit l'avis suivant, fin 1988 : « Observant que l'opération d'*in-substance defeasance* est une technique d'ingénierie financière qui permet à une entreprise donnée d'atteindre un résultat équivalent à l'extinction d'une dette figurant au passif de son bilan par le transfert des titres à une entité juridique distincte qui sera chargée du service de la

(14) Cf. « L'*in-substance defeasance*, une opération d'ingénierie financière qui suscite de nombreuses questions », Yvan Stempnierwski, Revue générale de fiscalité, pages 270 à 280, Editions Kluwer, Bruxelles, novembre 1990. L'objectif n'est pas ici de décrire ce type d'opération dans le détail. Le lecteur intéressé se référera utilement à cette intéressante publication.

(15) Code civil français, art. 2001 (cf. loi française n° 2007-211 du 19 février 2007, modifiant le Code civil) ; une telle disposition est inexistante dans le Code civil belge ; en revanche, l'article art. 122, du Code de droit international privé belge est applicable à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2004. (Loi du 16 juillet 2004), Moniteur belge du 27 juillet suivant. Cette disposition donne une définition très voisine de la définition française.

(16) Yvan Stempnierwski, op. cit.

*dette, cette opération n'ayant pas pour effet de libérer juridiquement l'entreprise de son obligation initiale»<sup>(17)</sup>.*

Le CNC soumet l'opération aux conditions suivantes :

1. le transfert des éléments envisagés à l'entité juridique distincte doit être irrévocable,
2. les titres transférés doivent :
  - a. être exempts de risques relatifs à leur montant, à leur échéance et au paiement du principal et des intérêts,
  - b. être émis dans la même monnaie que la dette pour éviter les risques de change,
  - c. avoir des échéances en concordance avec les flux de trésorerie permettant de couvrir le service de la dette,
3. le trustee doit affecter les titres reçus exclusivement au remboursement du montant de la dette,
4. l'information relative à l'opération doit figurer dans l'annexe des comptes annuels jusqu'à l'extinction juridique de la dette<sup>(18)</sup>.

Interrogée à son tour sur ce type d'opération, la Commission des normes comptables (la CNC belge) émit, début 1991, l'avis suivant : « *la Commission est d'avis que dans le cadre du droit comptable belge, une opération d'in-substance defeasance ne peut se traduire par la disparition de la dette du passif de l'entité en cause et qu'elle soulève des questions sérieuses sous l'angle du statut des actifs «cédés» au fiduciaire»<sup>(19)</sup>, notamment pour les raisons suivantes :*

1. au regard du droit positif belge, il n'y a ni exécution, ni extinction de l'obligation et le débiteur initial reste tenu pour le tout, malgré le transfert simultané de sa dette et d'une créance; ceci implique que la dette reste inscrite au passif du bilan de l'emprunteur;
2. à défaut de mention de la dette au bilan, celui-ci ne répondrait pas à l'obligation fondamentale déposée dans le droit belge comme dans le droit européen, selon laquelle le bilan doit comporter tous les avoirs et droits, dettes, obligations et engagements de l'entreprise.

S'il n'est pas certain que le CNC accorderait encore son quitus à une telle opération comptable, la CNC s'y est donc, dès le début et à bon droit selon nous, catégoriquement opposée.

(17) Avis relatif à la comptabilisation de l'opération d'"in-substance defeasance", CNC français, Document n° 76, 15 décembre 1988.

(18) Avis du 15 décembre 1988. op. cit.

(19) Bulletin CNC, n° 26, mars 1991, pp. 26-27 ; Cf. [http://www.cnc-cbn.be/FR/fichiersAvis/FR\\_163-00.htm](http://www.cnc-cbn.be/FR/fichiersAvis/FR_163-00.htm).

### 3 Le SEC95

Ainsi que nous l'avons dit ci-dessus, Eurostat contrôle directement les comptes des Etats membres et évalue régulièrement la qualité des données comptables et statistiques qui lui sont communiquées par les États, élaborées conformément au SEC95.

Encore inconnu des citoyens, cet outil conditionne drastiquement les déficits publics et les dettes publiques des Etats membres de l'Union, dans le cadre du traité de Maastricht<sup>(20)</sup>.

#### 3.1 Caractéristiques du SEC95

Afin de trouver un bon équilibre entre le besoin de données comptables et les exigences qualitatives des statistiques, d'une part, et les capacités de reddition de comptes des Etats membres, d'autre part, les concepts utilisés dans le SEC95 sont cohérents, opérationnels et fixés pour une longue période en même temps que compatibles avec ceux d'autres statistiques économiques et sociales au plan national et international (le FMI, l'ONU, l'OCDE, l'OIT).

Les concepts du SEC95 ne sont pas nécessairement harmonisés avec les pratiques administratives des Etats membres, car celles-ci varient de pays à pays, mais ils sont globalement conformes aux principes comptables généralement admis.

#### 3.2 Exigences du SEC95

Selon la Directive européenne<sup>(21)</sup> relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques, il est prévu ceci :

(20) Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1er novembre 1993, qui instaure notamment l'Union économique et monétaire en trois phases. La troisième phase (adoption de la monnaie unique) a commencé le 1er janvier 1999. Le deuxième des quatre critères de convergence de ce traité est relatif aux « finances publiques saines. Le déficit public ne peut être supérieur à 3 % du produit intérieur brut et la dette publique ne peut excéder 60 % du PIB, à moins qu'elle ne diminue suffisamment et ne s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant. Ce dernier critère est donc plus souple et sujet à une appréciation plus large ».

(21) Directive 2005/81/CE de la Commission du 28 novembre 2005 modifiant la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises, JO, 29 novembre 2005.



1. la Commission impose aux États membres d'assurer la transparence des relations comptables et financières entre les pouvoirs publics et les entreprises publiques, ainsi qu'à l'intérieur de certaines entreprises ; les entreprises soumises à l'obligation de tenir des comptes séparés sont les entreprises titulaires de droits spéciaux ou exclusifs accordés par un État membre au sens de l'article 86, paragraphe 1, du traité, ou qui sont chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général au sens de l'article 86, paragraphe 2, du traité et reçoivent une compensation de service public sous quelque forme que ce soit en relation avec ce service, et qui exercent d'autres activités;
2. les États membres ont la possibilité d'octroyer aux entreprises chargées de services d'intérêt économique général des compensations afin de couvrir les coûts spécifiques de ces services ; ces compensations ne doivent toutefois pas dépasser ce qui est nécessaire au fonctionnement des services en cause, et ne doivent pas être utilisées pour financer des activités en dehors du service d'intérêt économique général<sup>(22)</sup>.

Ce n'est effectivement que lorsqu'une entreprise publique tient une comptabilité séparée qu'il est alors possible d'identifier et le coût imputable au « service d'intérêt économique général » et le montant de la compensation versée par l'Etat<sup>(23)</sup>. Lorsqu'elle exerce d'autres activités dites commerciales à côté d'activités subsidiées, il est important de déterminer le seuil à partir duquel l'entreprise publique doit être ou non rangée dans les administrations publiques.

Aux termes du SEC95, «le secteur des administrations publiques (S.13) comprend toutes les unités institutionnelles qui sont des autres producteurs non marchands (unités institutionnelles dont les ventes ne couvrent pas plus de 50 % des coûts de production), dont la production est destinée à la consommation individuelle et collective et dont la majeure partie des ressources provient de contributions obligatoires versées par des unités appartenant aux autres secteurs et/ou toutes les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale»<sup>(24)</sup>. On lira dans le compte de résultats, au crédit, les ventes hors taxes, et, au débit, les coûts de production (consommation intermédiaire, rémunération des salariés, autres impôts sur la production, etc.).

(22) Extrait des considérants de la Directive.

(23) Sur la question particulière de la réutilisation des informations du secteur public et de la transposition de la directive européenne 2003/98/CE du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, Séminaire organisé par la Chancellerie du Premier Ministre (Agence pour la simplification administrative) du 11 décembre 2007, Cf. spécialement : Raymond Ghysels, <http://www.simplification.fgov.be/doc/1208785845-4628.pdf>, Faska Khrouz, <http://www.simplification.fgov.be/doc/1197899628-5222.pdf> et Daniel Gruson, <http://www.simplification.fgov.be/doc/1197899605-4651.pdf>.

(24) Règlement du Conseil, op. cit. 2.68.

C'est cette règle dite des 50 % qui permet de distinguer la production marchande de la production non marchande. Lorsque les ventes couvrent moins de 50 % des coûts de production, il s'agit alors d'unités publiques non marchandes à reclasser dans les administrations publiques<sup>(25)</sup>.

### 3.3 Fonction et rôle d'Eurostat

La Commission européenne a précisé, en 1997, le rôle et la fonction d'Eurostat<sup>(26)</sup>. Ceux-ci sont les suivants :

1. *« développer un ensemble de normes et de méthodes permettant la production de statistiques comparables, de qualité et d'un bon rapport coût-efficacité dans l'ensemble de la Communauté et*
2. *rendre les statistiques communautaires facilement accessibles aux différents publics en vue de la formulation, de la mise en oeuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques communautaires ».*

C'est pourquoi, Eurostat travaille principalement à :

1. analyser et perfectionner les méthodologies et les technologies statistiques,
2. encourager l'adoption de normes statistiques communautaires par les États membres,
3. conseiller et assister les États membres en matière de statistique,
4. établir des informations statistiques sur la base de données appropriées,
5. effectuer des analyses et fournir des explications techniques afin d'éviter des interprétations ou des analyses erronées,

(25) Pour appliquer la distinction entre producteurs marchands et autres producteurs non marchands sur la base du critère des 50 %, il convient de définir les notions de «produit des ventes» et de «coûts de production».

- a. Le «produit des ventes» couvre toutes les recettes tirées des ventes, à l'exclusion des impôts sur les produits, mais y compris l'ensemble des versements effectués par des administrations publiques ou les institutions de l'Union européenne et octroyés à n'importe quel producteur exerçant la même activité;
- b. Les «coûts de production» sont définis comme la somme de la consommation intermédiaire, de la rémunération des salariés, de la consommation de capital fixe et des autres impôts sur la production. Pour l'application du critère des 50 %, les autres subventions sur la production ne sont pas déduites.

(26) Décision 97/281/CE de la Commission du 21 avril 1997 concernant le rôle d'Eurostat en matière de production de statistiques communautaires, JO, n° L 112 du 29/04/1997 p. 56 à 57.

6. recueillir auprès des autorités nationales et des secrétariats des organisations internationales les données nécessaires à la statistique communautaire.

Par ailleurs, Eurostat a publié, en 2002 déjà, son très instructif « Manuel SEC95 pour le déficit public et la dette publique »<sup>(27)</sup>. Eurostat donne des avis conformes aux lignes directrices publiées.

### 3.4 Principes comptables d'enregistrement : *accrual principle* et *matching principle*

Selon le SEC95, les opérations d'entrées et de sorties sont comptabilisées, au moment de la naissance des opérations et non au moment de l'encaissement et du décaissement, conformément à l'*accrual principle* ou principe de réalisation des produits et de correspondance des charges aux produits (par opposition à la comptabilité camérale ou *on cash basis*).

L'*accrual principal* signifie qu'une charge est comptabilisée au moment de l'enregistrement de la facture et non au moment du décaissement de fonds. Cela est valable pour les traitements, les intérêts relatifs aux dettes et les subsides octroyés. Cela signifie aussi que les subsides d'exploitation obtenus sont enregistrés en tant que « droits constatés<sup>(28)</sup> » au moment de la notification de l'octroi du subside et pas au moment de l'encaissement des subsides. Cela est valable pour les produits de la fiscalité : ils sont comptabilisés au moment de l'enrôlement et non au moment de l'encaissement des fonds.

Ce mode de comptabilisation, qui se pratique dans le secteur privé pour les entreprises, assure évidemment une meilleure cohérence entre les flux décrits dans les comptes et ceux repris dans les comptes de patrimoine d'autant que les sources statistiques utilisées dans les comptes nationaux s'appuient sur les états financiers tels que les bilans, les comptes de résultats, etc. Ce principe d'enregistrement sur la base des droits constatés s'applique à tous les flux monétaires et non monétaires.

Or, en Belgique, à l'exception des collectivités locales (provinces, communes, CPAS et zones de police) et de la Région de Bruxelles-Capitale, l'Etat et les deux autres régions pratiquent encore la comptabilité de caisse.

(27) Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 2002, ISBN 92-894-3232-2.

(28) En comptabilité des pouvoirs locaux, le droit constaté est le droit à recette qui a fait l'objet d'un enregistrement comptable par le Receveur. Le droit constaté ne signifie pas que la recette est perçue. De même, l'engagement ne signifie pas non plus que la dépense ait été payée. En comptabilité budgétaire des pouvoirs locaux, le concept de droits constatés a supplanté les recettes et celui d'imputations les dépenses. En revanche, en comptabilité publique de type « Fedcom », on parle de droits constatés tant dans le cas des recettes que dans celui des dépenses pour signifier qu'on enregistre l'opération quand bien même il n'y a pas eu d'encaissement ou de décaissement.

## 4 Les mécanismes de gestion et de financement: aperçu sur les implications d'acteurs importants tels que la SNCB et la STIB

### 4.1 Cas de la SNCB

Nous allons analyser ci-après les mécanismes selon lesquels la SNCB a été scindée en quatre entités et comment sa dette historique a été reprise par l'Etat via l'une de ces quatre entités.

#### 4.1.1 Scission de la SNCB

Dans le cadre de la politique européenne en vue d'une plus grande intégration du secteur ferroviaire comme élément essentiel en vue de l'achèvement du marché unique<sup>(29)</sup>, le gouvernement belge a décidé de la restructuration de la SNCB ; celle-ci a été mise en route en 2004 et 2005<sup>(30)</sup>. L'objectif poursuivi, dans le cadre de la Directive de 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires<sup>(31)</sup>, était d'assurer la séparation structurelle entre la gestion de l'infrastructure ferroviaire et l'activité de transport ferroviaire.

Au 1er janvier 2005, la SNCB a été scindée en quatre unités<sup>(32)</sup> :

1. la société existante a été maintenue, pour l'essentiel, comme société holding du groupe, désormais dénommée SNCB Holding en tant que société anonyme de droit public ;
2. la branche d'activité du transport ferroviaire de passagers et de marchandises a été apportée par l'ancienne SNCB à une nouvelle filiale qui a repris la dénomination SNCB, en tant que société anonyme de droit

(29) Directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité ; JO, n° L 075 du 15/03/2001, p. 0029 – 0046.

(30) La réforme a été mise en route par l'arrêté royal du 14 juin 2004 portant réforme des structures de gestion de l'infrastructure ferroviaire et l'arrêté royal du 18 octobre 2004 portant certaines autres mesures de réorganisation. Les deux arrêtés royaux ont été confirmés par la loi-programme du 27 décembre 2004.

(31) Directive 91/440/CEE du Conseil, du 29 juillet 1991, relative au développement de chemins de fer communautaires, JO, L 237 du 24.8.1991, pages 25–28, telle que modifiée par la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires, JO, L 75 du 15.3.2001, pp. 1–25.

(32) Rapport au Roi précédant la publication au Moniteur belge du 10 octobre 2008, seconde édition, de l'arrêté royal du 28 septembre 2008 relatif à la restructuration du Fonds de l'Infrastructure ferroviaire – Addendum.

public ; au sens de la Directive 91/440/CEE, c'est elle qui assure l'activité de transport ferroviaire ;

3. la gestion et l'exploitation de l'infrastructure du réseau ferroviaire a été confiée, à titre exclusif, à une autre filiale, dénommée Infrabel en tant que société anonyme de droit public ; au sens de la Directive 91/440/CEE, c'est Infrabel qui assure la gestion de l'infrastructure ferroviaire (un certain nombre de terrains voisins des actifs ferroviaires lui ont été également attribués) ;
4. la propriété des infrastructures ferroviaires existantes, d'une valeur comptable totale de 7,182 milliards d'euros au 31 décembre 2004, ainsi que celle de certains terrains, d'une valeur comptable de 218 millions d'euros, a été attribuée au Fonds de l'infrastructure ferroviaire ( le FIF)<sup>(33)</sup> qui, en même temps, hérite d'une dette de 7,4 milliards d'euros, provenant de l'endettement historique du groupe SNCB (le FIF met les actifs ferroviaires, dont il est devenu propriétaire, à la disposition d'Infrabel, en sa qualité de gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, en vertu d'un contrat de location à long terme ; mais , cette gestion n'est que provisoire au motif que le FIF a été conçu en tant que « fonds fermé », et que sa mission légale ne peut s'étendre à la réalisation de nouveaux investissements, désormais réservés à partir du 1er janvier 2005 à Infrabel).

Chacune de ces trois entités suivantes, la SNCB-Holding, Infrabel et la nouvelle SNCB, a donc le statut de société anonyme de droit public avec un conseil d'administration, un comité de direction et un administrateur-délégué.

La SNCB-Holding<sup>(34)</sup> est la société-mère de tout le groupe ferroviaire belge. Elle est l'héritière juridique de l'ancienne SNCB et elle dépend de l'État qui est son actionnaire. Elle coordonne les activités de la nouvelle SNCB et d'Infrabel, en respectant l'indépendance de celles-ci.

La nouvelle SNCB<sup>(35)</sup>, filiale de la SNCB Holding, est une entreprise de transport ferroviaire, tant de marchandises que de voyageurs.

(33) Organisme d'intérêt public de la catégorie B, créé par arrêté royal du 10 novembre 2006.

(34) Arrêté royal du 19 octobre 2004 portant certaines mesures de réorganisation de la SNCB, art. 6 : Dès le 1er janvier 2005, la S.N.C.B. adopte la dénomination « S.N.C.B. Holding » et la Nouvelle S.N.C.B. adopte la dénomination « Société nationale des Chemins de fer belges », en abrégé « S.N.C.B. ».

(35) L'entreprise publique autonome « SNCB » est une société anonyme de droit public, régie par la Loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. La société est soumise aux dispositions légales et réglementaires de droit commercial qui sont applicables aux sociétés anonymes pour tout ce qui n'est pas expressément réglé différemment par ou en vertu de la loi du 21 mars 1991 précitée ou par ou en vertu d'une loi spécifique quelconque.

Infrabel<sup>(36)</sup> est le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire. Elle est filiale à 100 % de la SNCB-Holding<sup>(37)</sup>. Elle prend en charge l'ensemble du réseau ferroviaire public belge et en assure l'exploitation.

Quant au FIF<sup>(38)</sup>, créé par arrêté royal<sup>(39)</sup> en 2004, il s'est vu transférer par la SNCB, sans indemnité, des actifs se rattachant à la gestion et au financement de l'infrastructure ferroviaire et des dettes et autres passifs, pour un montant total de maximum de 7,4 milliards d'euros<sup>(40)</sup>. Mais, la répartition actuelle des actifs entre le FIF (propriétaire des infrastructures existantes au 1er janvier 2005) et Infrabel (propriétaire des infrastructures construites ou acquises à partir du 1er janvier 2005) est évidemment source de difficultés opérationnelles et juridiques<sup>(41)</sup>. Le nouveau schéma vise donc à simplifier le système, en regroupant toute l'infrastructure ferroviaire au niveau d'Infrabel et en prévoyant une reprise de la dette historique par l'Etat. Pour Eurostat, cette dette est d'ailleurs déjà comptée comme faisant partie de la dette publique belge, car Eurostat ne reconnaît pas le FIF comme une unité institutionnelle séparée de l'État pour l'application du référentiel comptable SEC95.

Concrètement, la solution adoptée se synthétise comme suit :

1. les actifs liés aux chemins de fer sont transférés à Infrabel, afin de lui donner la possibilité de mieux remplir et de simplifier sa mission,
2. la dette historique est reprise par l'État belge,
3. les terrains non utilisés pour des activités ferroviaires, ils seront repris par la Société fédérale de Participations et d'Investissement<sup>(42)</sup>.

(36) L'entreprise publique autonome Infrabel est une société anonyme de droit public régie par la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. La société est soumise aux dispositions légales et réglementaires de droit commercial comme la SNCB.

(37) Arrêté royal du 14 juin 2004 portant réforme des structures de gestion de l'infrastructure ferroviaire, art. 2, § 1er. La Société nationale des Chemins de fer belges (ci-après dénommée la "S.N.C.B.") constitue seule une société anonyme de droit public, dénommée « Infrabel », qui sera le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, telle que définie à l'article 3 de la directive 91/440/CEE précitée, pour l'ensemble du réseau belge (cette société étant ci-après dénommée « Infrabel »).

(38) Arrêté royal du 10 novembre 2006 modifiant les structures de gestion de l'infrastructure ferroviaire, Art. 1er, « *Le Fonds de l'infrastructure ferroviaire, créé par l'article 6 de l'arrêté royal du 14 juin 2004 portant réforme des structures de gestion de l'infrastructure ferroviaire, est classé parmi les entreprises publiques autonomes soumises à la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques* ».

(39) Arrêté royal du 14 juin 2004 portant réforme des structures de gestion de l'infrastructure ferroviaire.

(40) Arrêté royal précité du 14 juin 2004, art. 14.

(41) Projet de loi-programme 2008, page 3, Cf. <http://www.dekamer.be/FLWB/pdf/52/1011/52K1011014.pdf>.

(42) Projet de loi-programme, op.cit., page 5. Cf. également Loi du 26 août 2006 portant fusion de la Société fédérale d'Investissement et la Société fédérale de Participations, M.B., 30 août 2006 ; Cf. Arrêté royal du 28 septembre relatif à la restructuration du Fonds de l'infrastructure ferroviaire : art. 14, « § 1er Toutes les actions du Fonds émises à l'occasion de sa transformation en société anonyme sont attribuées à l'Etat. § 2. L'Etat ... fait apport de toutes ses actions du Fonds au capital de la société anonyme de droit public Société fédérale de Participations et d'Investissement (ci-après dénommée la « SFPI ») ».

Cette dernière opération s'est réalisée récemment, en ce sens que :

1. les actifs ferroviaires du Fonds de l'infrastructure ferroviaire ont effectivement été transférés à la société anonyme de droit public Infrabel ; ce transfert est opposable aux tiers sans autre formalité,
2. les actifs ferroviaires désaffectés détenus par le Fonds mais situés sur des terrains appartenant à la société anonyme de droit public SNCB Holding (ci-après dénommée la « SNCB Holding ») sont transférés de plein droit à la SNCB Holding. Ce transfert est opposable aux tiers sans autre formalité dès l'entrée en vigueur du présent article.
3. après les transferts d'actifs et de passifs visés aux articles 1er, § 1er, 2 et 8, le Fonds est transformé en société anonyme selon les règles définies au présent chapitre,
4. toutes les actions du Fonds émises à l'occasion de sa transformation en société anonyme sont attribuées à l'Etat<sup>(43)</sup>.

L'ensemble de ces opérations a trouvé son épilogue dans l'arrêté royal correcteur du 28 septembre 2008<sup>(44)</sup>.

#### 4.1.2 Correction en novembre 2006 du montage mis en place en janvier 2005

L'arrêté royal précité du 10 novembre 2006 reconsidère le schéma adopté en comportant principalement trois volets :

1. la dette ferroviaire historique attribuée au FIF est formellement reprise par l'Etat (la gestion de cette dette de la SNCB, prise en charge par le FIF, est intégrée désormais dans la gestion de l'ensemble de la dette publique de l'Etat belge) ;
2. les infrastructures ferroviaires appartenant au FIF sont transférées à Infrabel ; il est vrai que comme c'est Infrabel qui est le gestionnaire des infrastructures ferroviaires, locataire des infrastructures du FIF et propriétaire des nouvelles infrastructures à partir de janvier 2005, il est apparu *a posteriori* plus facile de centraliser ces actifs dans le patrimoine d'Infrabel (mais alors, on est en droit de se poser la question de savoir si le FIF n'a pas été créé uniquement comme courroie de trans-

(43) Arrêté royal du 28 septembre 2008 relatif à la restructuration du Fonds de l'infrastructure ferroviaire, Moniteur belge du 2 octobre 2008.

(44) Arrêté royal du 28 septembre 2008 relatif à la restructuration du Fonds de l'infrastructure ferroviaire. — Addendum Cf. [http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2008/10/10\\_2.pdf](http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2008/10/10_2.pdf). Seule subsiste à réaliser la transformation du Fonds en société anonyme.



mission des infrastructures ferroviaires vers Infrabel et de la dette de la SNCB vers le Trésor public d'autant que le FIF, déjà sérieusement aminci, sera liquidé <sup>(45)</sup> ;

3. le FIF, vidé de sa substance, n'ayant plus qu'à valoriser les terrains dits «valorisables» qui lui ont été transférés en janvier 2005, sera transformé en Société fédérale de Participations et d'Investissement (SFPI), une société devant assurer une gestion rationnelle de ce patrimoine immobilier.

#### 4.1.3 Observations du Conseil d'Etat belge

Dans un avis préalable à la publication de l'arrêté royal du 28 septembre 2008 précité, la section de législation du Conseil d'Etat<sup>(46)</sup> soulève la question de savoir si le transfert de l'infrastructure ferroviaire à Infrabel sans contrepartie, accompagné de la reprise par l'Etat de la dette historique y afférente actuellement inscrite dans les livres du FIF, implique ou non une aide d'Etat qui relève de l'article 9 de la Directive 91/440/CEE du 29 juillet 1991 et devrait dès lors être préalablement notifiée à la Commission européenne.<sup>(47)</sup>

L'interrogation est double :

1. d'une part, il y a la reprise de la dette de la SNCB par le FIF puis par l'Etat et
2. d'autre part, il y a le transfert, sans contrepartie, de la propriété ferroviaire de la SNCB à Infrabel.

#### 4.1.4 Justification du modèle par ses concepteurs

Voici les principaux éléments de réponse du gouvernement belge à cette double interrogation :

« 1. L'article 9 de la Directive 91/440/CEE ne concerne que la réduction ou l'annulation de dettes en faveur d'entreprises ferroviaires ... Or, Infrabel n'est pas une entreprise ferroviaire, mais le «gestionnaire de l'infrastructure», tel qu'également défini à l'article 3 de la directive.

(45) Un peu comme cette menthe religieuse qui dévore le mâle sitôt la reproduction terminée...

(46) Avis 45.092/2/V du 3 septembre 2008 ;  
Cf. aussi [http://www.juridat.be/cgi\\_loi/loi\\_F.pl?cn=2008092833](http://www.juridat.be/cgi_loi/loi_F.pl?cn=2008092833).

(47) Cf. [http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/?page=chrono&c=detail\\_get&d=detail&lang=fr&docid=110693](http://reflex.raadvst-consetat.be/reflex/?page=chrono&c=detail_get&d=detail&lang=fr&docid=110693).



2. En effet, Infrabel est une entité de droit public, contrôlée par l'Etat, à laquelle le législateur a confié, à titre exclusif, la mission d'intérêt public de la gestion de l'infrastructure ferroviaire. A ce titre, Infrabel, bénéficiaire direct du transfert, n'est pas une entreprise exerçant des activités économiques ouvertes à la concurrence. Le transfert, sans contrepartie, d'infrastructures ferroviaires appartenant au domaine public ferroviaire à l'entité de droit public investie par la loi de la gestion exclusive de ces infrastructures dans l'intérêt public sur le territoire belge, n'est donc pas susceptible de fausser la concurrence en renforçant la position de cette entité par rapport à des entreprises concurrentes.

3. Par ailleurs, de manière générale, le financement public d'infrastructures ferroviaires collectives est considéré par la Commission européenne comme ne constituant pas des aides d'Etat en faveur d'entreprises ferroviaires.

4. Le fait qu'Infrabel fasse partie du groupe SNCB et reste indirectement liée à l'entreprise ferroviaire SNCB ne change pas cette analyse :

- (i) au sens juridique et au sens de la norme comptable IAS27, Infrabel n'est pas contrôlée par la SNCB Holding, mais par l'Etat,
- (ii) l'appartenance au groupe SNCB n'implique bien évidemment pas qu'un avantage consenti à Infrabel se traduise automatiquement en une aide d'Etat en faveur d'une société sœur comme la SNCB.

5. Le fait que, sur le plan comptable belge, l'inscription des infrastructures à l'actif d'Infrabel s'accompagne de l'inscription d'un montant correspondant à la rubrique « VI. Subsidés en capital » du passif de son bilan est sans pertinence pour l'analyse de la mesure au regard des règles européennes en matière d'aides d'Etat.

6. La Commission européenne a toujours considéré le transfert de la dette historique au FIF au 1er janvier 2005 comme impliquant une reprise de ces dettes par l'Etat dès l'année 2005. En conséquence, Eurostat a compté la dette historique attribuée au FIF comme faisant partie de la dette publique belge dès 2005... »<sup>(48)</sup>.

#### 4.1.5 Analyse de ce montage

Analysons les principales étapes du processus.

Dans quelle mesure le transfert de l'infrastructure ferroviaire à Infrabel sans contrepartie, accompagnée de la reprise par l'Etat de la dette historique y

(48) Rapport au Roi précité, op. cit.

afférente, constituerait ou non une aide d'Etat qui relève de l'article 9 de la Directive 91/440/CEE du 29 juillet 1991 et devrait dès lors être préalablement notifiée à la Commission européenne.

En effet, pris isolément, le transfert de la propriété de l'infrastructure ferroviaire détenue par le FIF à Infrabel ne constitue pas une aide d'Etat prohibée.

Cependant, c'est ignorer les quatre aspects suivants développés par le Conseil d'Etat :

1. cet apport prend place dans un processus de réforme plus large et qui, en plusieurs phases successives, aboutit maintenant à la reprise formelle de la dette historique de l'ancienne SNCB par l'Etat belge,
2. même si le transfert de la propriété de l'infrastructure et l'économie qui en résulte en termes de redevances d'utilisation rétrocédées par Infrabel au FIF profitent à Infrabel, laquelle n'est pas une entreprise ferroviaire au sens du droit communautaire, celle-ci est filiale à cent pourcent de la SNCB Holding<sup>(49)</sup>,
3. en son article 6, § 2, le projet examiné qualifie, d'un point de vue comptable, le transfert d'infrastructure qu'il vise à réaliser de « subsides en capital »,
4. enfin, l'impact financier du mécanisme en projet<sup>(50)</sup>, dans le chef d'Infrabel, ne serait-il pas constitutif d'une aide d'Etat dans la mesure où les échanges économiques dans le marché des transports ferroviaires pourraient être affectés au niveau des transports entre les Etats membres ?

En effet, si l'article 9 de la Directive en question ne concerne que la réduction ou l'annulation de dettes en faveur d'entreprises ferroviaires, il convient de ne pas oublier précisément que la dette de la SNCB (une entreprise dont l'activité principale est la fourniture de prestations de transport ferroviaire de marchandises et de voyageurs) venait à peine d'être transférée au FIF qui l'a transférée à bref délai à Infrabel. Si on admet que de fait Infrabel « *n'est pas une entreprise ferroviaire* », mais le « *gestionnaire de l'infrastructure* », on ne doit pas oublier que la dette apparaissait encore au passif du bilan de la SNCB il y a peu.

D'aucuns n'hésitent pas à parler d'un tour de « passe-passe ».

(49) Voir les observations formulées dans l'Avis 36.992/4, donné le 10 mai 2004 sur le projet d'arrêté royal du 14 juin 2004 portant réforme des structures de gestion de l'infrastructure ferroviaire.

(50) Devenu l'arrêté royal du 14 juin 2004.

## 4.2 Cas de la STIB

Nous allons analyser ci-après le mécanisme de transfert de la dette de la STIB vers sa filiale, la Citeo.

### 4.2.1 Description de l'opération envisagée

Les transports vicinaux ont été régionalisés à partir du 1er janvier 1990<sup>(51)</sup>. Avant cela, ces sociétés de transports étaient au nombre de sept. Elles ont été recomposées et réparties sur une base régionale, à savoir :

1. en Région bruxelloise : la société des transports intercommunaux de Bruxelles (STIB),
2. en Région flamande : la Vlaamse Vervoermaatschappij (plus connue sous le nom commercial de De Lijn) avec cinq entités décentralisées sur base provinciale et
3. en Région wallonne : la Société régionale wallonne du Transport (SRWT) avec ses cinq filiales TEC (transports en commun).

Ces sociétés, liées aux Régions par des contrats de gestion, reçoivent des dotations des pouvoirs publics pour assurer les activités qu'elles ont prises en charge. « *La Région de Bruxelles-Capitale possède la spécificité d'être à la fois une région et une ville capitale (atlantique), fédérale et européenne. A cet égard, Bruxelles est confrontée chaque jour à des problèmes de mobilité récurrents et croissants* »<sup>(52)</sup>.

Le rapport annuel 2006 de la STIB précise que « *il y a 10 ans, la STIB ne couvrait sur fonds propres que 35 % de ses dépenses. En 2006, ce taux de couverture des dépenses par les recettes s'est élevé à 47,66 %. C'est une progression de 2 % par rapport à l'année 2005 et qui permet de se rapprocher encore du seuil psychologique des 50 % qui devrait permettre à la STIB de sortir du périmètre de consolidation budgétaire régional* »<sup>(53)</sup>. L'ambition est donc clairement affichée.

(51) Loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(52) Projet d'ordonnance portant des dispositions diverses en matière de service public de transport en commun urbain dans la Région de Bruxelles-Capitale, Exposé des motifs, page 2.

(53) Rapport d'activités de la STIB, 2006, page 12.

A cet effet, une société anonyme de droit public, dénommée Citeo<sup>(54)</sup>, a été constituée sur base d'une ordonnance du parlement bruxellois et d'un acte notarié du 3 mai 2007. Elle a pour objet principal la gestion et le développement d'infrastructures nécessaires au service public de transport en commun urbain bruxellois<sup>(55)</sup>.

Les éléments qui ont présidé à cette décision sont de trois ordres<sup>(56)</sup> :

1. la STIB connaît une très forte croissance de la fréquentation des transports en commun à Bruxelles (actuellement près de 300 millions de voyages), a des objectifs ambitieux en termes de services accrus aux voyageurs, des lourds investissements à engager, de personnel supplémentaire à recruter,
2. en mars 2005, Eurostat a informé la Région que « *la STIB devait être considérée comme faisant partie de l'entité régionale pour le calcul de l'équilibre budgétaire, selon le système SEC95. Cette décision est importante, parce qu'elle consolide les dettes et les dépenses de la STIB avec celles de la Région, juste au moment où de gros investissements doivent absolument être financés* »,
3. jusque-là les infrastructures en matière de transport public étaient gérées par deux entités publiques différentes et non coordonnées : une au sein de la STIB (la direction Infrastructures) et une seconde au sein du ministère bruxellois (la direction infrastructures du transport public ou la DITP).

L'objectif de Citeo étant clairement budgétaire, plusieurs questions comptables et financières devaient trouver réponse pour savoir notamment si la règle dite des 50 % était applicable :

1. Citeo dispose-t-elle d'une comptabilité complète ?
2. Citeo dispose-t-elle de l'autonomie de gestion ?

(54) Citeo a ainsi été créée en tant que société anonyme publique, avec un capital de départ de 2,5 millions d'euros, dont l'actionnaire principal est la STIB (9.999 actions contre 1 pour la société régionale d'investissements de Bruxelles (SRIB)). Ces actions valent 30.000 Euros par action. La STIB y a apporté des actifs (des terrains, des immeubles tels que des dépôts et des ateliers, les voies, les contrats liés à ces infrastructures et des créances) évalués à environ 364 millions d'euros. Le personnel de Citeo est l'ancien personnel en charge des infrastructures à la direction Infrastructures de la STIB et à la DITP du ministère. La STIB y a également transféré une dette de 73 M€, provenant du financement de la création et de la maintenance des infrastructures de transport en commun de la Région sachant que les installations du métro appartiennent à la Région.

(55) Annexe au Moniteur belge du 16 mai 2007.

(56) Projet d'ordonnance portant des dispositions diverses en matière de service public de transport en commun urbain dans la Région de Bruxelles-Capitale, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, SO 2006-2007, Rapport, 21 mars 2007.

3. Citeo doit-elle être considérée comme un producteur marchand, dont la fonction principale consiste à produire des biens et des services non financiers<sup>(57)</sup> ?

Si, aux yeux d'Eurostat, Citeo est considérée comme une entreprise publique de type S.1311, S.1312, S.1313 ou S.1314 ou une entreprise auxiliaire de la STIB, l'apport de branche d'activité fait par la STIB à Citeo est une dépense en termes de SEC95. Il s'ensuit que la dette liée à cet apport doit être consolidée avec celle de la Région de Bruxelles-Capitale.

Il semble en tout cas que, tant la dette de 7,4 milliards d'euros de la SNCB, reprise par l'Etat via le FIF, que pour celle de 73 millions d'euros de la STIB, cédée à Citeo, devraient être comptabilisées en tant que dette publique<sup>(58)</sup>.

#### 4.2.2 Position d'Eurostat par rapport à ces opérations entre la STIB et Citeo

Eurostat s'est posé de nombreuses questions devant le projet Citeo qu'elle examine sous l'aspect PPP, alors que dans le rapport au projet d'ordonnance bruxelloise, on y souligne que tel n'est pas l'objet de l'opération. L'objet de l'opération est surtout budgétaire.

Rappelons que Citeo a été constituée par acte notarié du 16 mai 2007, c'est-à-dire au tout début des échanges d'informations, entre mars 2007 et mars 2008, entre l'Institut des comptes nationaux (ICN)<sup>(59)</sup> et Eurostat.

Selon Eurostat, la question qui lui est posée par l'ICN est de connaître le traitement approprié statistique de la classification de Citeo dans les comptes nationaux et de déterminer si cette opération peut être traitée comme un PPP. La STIB est classifiée dans le secteur des administrations publiques (S.13), administrations d'États fédérés (S.1312). Si Citeo développe et gère l'infrastructure de transport, la STIB conservera les activités opérationnelles de transport public. La majorité des revenus de Citeo sera constituée des droits d'accès au réseau de transport.

(57) cf. Règlement du Conseil, op. cit., 2.21., 3.31., 3.32. et 3.37.

(58) Au niveau de l'autre société régionale des transports, la Société régionale wallonne des transports (la SRWT), le mécanisme de délocalisation de la dette est quelque peu différent : les TEC ont voulu remplacer les investissements détenus en propriété par des biens détenus en location-financement. La question qui s'est récemment posée est savoir si les TEC n'ont pas cherché à externaliser les dettes de financement des investissements en les remplaçant par du leasing opérationnel à la recherche d'un montage déconsolidant dans le cadre des règles budgétaires et comptables strictes d'Eurostat. Or, dans un tel contrat, il y a transfert des avantages et des risques liés à la propriété et, tenant compte de la réalité économique, le SEC95 considère que le locataire est en quelque sorte « propriétaire » dès la signature du contrat.

(59) L'ICN est l'interlocuteur belge d'Eurostat.

## 5 Analyse de la délocalisation de la dette à la lumière des normes internationales IAS/IFRS et IPSAS

---

Il importe d'examiner à présent dans quelle mesure l'existence de ces outils de contrôle à un niveau international ou national (SEC95, ICN, etc.) a pu ou non préserver une certaine transparence dans les relations financières et comptables entre les pouvoirs publics et les grands organismes publics. Il convient d'évaluer, à cet égard, les avantages et les inconvénients de ces outils de contrôle et la contrainte exercée sur les pouvoirs publics.

Il importe également d'examiner les opérations effectuées et analysées ci-dessus à l'aune des principes comptables et des normes comptables et financières internationales et plus particulièrement par des normes comptables spécifiques au secteur public, les IPSAS<sup>(60)</sup> (International Public Sector Accounting Standards).

### 5.1 Utilité des outils de contrôle

Une des conséquences du SEC95 est que les Etats membres sont tenus d'assurer une reddition des comptes correcte des mises à disposition effectuées par les pouvoirs publics en faveur d'entreprises publiques en matière d'aides financières et de ressources publiques, de manière directe ou indirecte.

L'éventail est large. Cela peut concerner les dotations en subsides de capital ou en biens patrimoniaux, l'intervention dans les pertes d'exploitation, la souscription d'action de capital, les prêts à des conditions privilégiées, la reprise de dettes, l'abandon de créances et la renonciation à la perception de dividendes, etc.

Ces entreprises bénéficiaires de ce type de droits spéciaux ou exclusifs sont tenues de maintenir des comptes séparés et, le cas échéant, de communiquer les données à la Commission. Il arrive qu'Eurostat intervienne directement pour opérer des corrections dans les données communiquées par les Etats et les régions. Parfois, les corrections s'opèrent suite aux remarques formulées et aux exigences du SEC95.

---

(60) International Public Accounting Standards  
Cf. <http://fr.ifac.org/PublicSector/index.php>

En tout état de cause, il s'ensuit la transformation de l'une ou l'autre entreprise publique en entreprise publique autonome en réaction aux remarques et critiques d'Eurostat.

C'est ainsi qu'outre les montages évoqués ci-dessus à la SNCB versus le FIF, à la STIB versus Citeo et aux TEC, il y a eu le rapatriement de la dette de la RTBF dans le giron de la Communauté française, le rapatriement de la dette d'Aquafin dans le giron de la Communauté flamande, la cession d'actifs importants par la Région de Bruxelles-Capitale à la SAF (Société d'acquisition foncière) ou à la SBGE (Société bruxelloise de gestion des eaux).

En tout cas, ces transformations de sociétés, ces modifications de procédures ou ces corrections en réponse aux injonctions de l'ICN ou Eurostat peuvent être lourdes de conséquences.

## 5.2 Les normes internationales

Les normes comptables développées à un niveau international depuis 1970 avec la création de l'IASB (International Accounting Standards Committee) en tant qu'organisme chargé de favoriser l'émergence de règles comptables globales remplacé par l'IASB (IAS Board) en 2001 ont par la suite pris le nom d'IFRS (International Financial Reporting Standards). On continue cependant à parler des IAS/IFRS.

Dans la foulée de ces normes, l'IPSASB (International Public Sector Accounting Standards Board), créé en octobre 2003 au sein de la Fédération internationale des comptables, a transposé ou adapté un certain nombre de ces normes IAS/IFRS au secteur public et ont formé les IPSAS.

Les IPSAS sont actuellement utilisées par bon nombre d'institutions internationales (UE, OTAN, OCDE, ONU) et d'administrations publiques. La Commission européenne tient déjà ses comptes depuis 2005 de manière conforme au référentiel IPSAS (Projet ABAC-Accrual Based Accounting). Il est vrai que ces normes constituent des garanties d'objectivité et des références sérieuses.

Des groupes de travail au sein de l'IPSASB et de l'OCDE ont travaillé sur les questions d'harmonisation entre les normes comptables internationales du secteur public (les IPSAS), les statistiques de finances publiques, le SEC95 ainsi que le Manuel SEC95 pour le déficit public et la dette publique d'Eurostat.

L'un des objectifs poursuivis par les IPSAS est précisément d'assurer la transparence maximum et de rendre compte de la réalité économique, par-delà la forme juridique.

L'IPSASB a rédigé une vingtaine de normes<sup>(61)</sup>. Certaines traitent plus particulièrement de la transparence financière entre les Etats et les administrations publiques. C'est ainsi qu'a été rédigé l'Exposure Draft 28, Publication d'informations financières à propos du secteur de l'ensemble des administrations publiques en vue d'encourager une reddition des comptes convenable et la publication d'informations financières sur le secteur des administrations publiques conformes aux bases statistiques et d'indiquer les règles suivies pour l'élaboration de tels documents.

Les IPSAS prônent le recours aux principes comptables de *Accrual* et *true & fair view*.

### 5.2.1 Le principe d'Accrual

Nous avons mentionné plus haut que la plupart des entités publiques enregistrent leurs opérations en comptabilité de caisse, en fonction des encaissements et des décaissements.

Il est vrai que cela change depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle comptabilité communale en janvier 1995<sup>(62)</sup>, de la réforme de la comptabilité des CPAS en 1996-1997 et de la comptabilité des provinces en 2003. Ont ensuite suivi les régies foncières bruxelloises, les zone de police et récemment la Région de Bruxelles-Capitale.

De fait, toutes ces organisations ont adopté un système cohérent qui intègre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale selon des plans comptables appropriés et dans lesquels les codes économiques sont reliés aux comptes généraux<sup>(63)</sup>.

(61) Certains IPSAS seraient déjà directement pertinents pour la comptabilité fédérale belge : l'IPSAS 1 porte sur l'élaboration et la présentation des états financiers, l'IPSAS 2 porte sur les tableaux de financement qui vont indiquer les flux d'entrées et de sorties de fonds, l'IPSAS 6 porte sur la consolidation des comptes, les IPSAS 7 et 8 portent sur les participations et les relations avec les filiales, l'IPSAS 17 sur les terrains, constructions et installations.

(62) Certains organismes d'intérêt public visés par la loi du 16 mars 1954 avaient déjà adopté une comptabilité en partie double et tenue selon des plans comptables appropriés

(63) Plusieurs ouvrages ont été rédigés par F. Khrouz, seul ou en collaboration sur la comptabilité communale, la comptabilité des CPAS et la comptabilité des provinces. Ces ouvrages ont été édités par les Editions de l'Université de Bruxelles en 1992, 1995, 1998 ou par les Editions Vanden Broel en 1999.



Au lieu de n'enregistrer les opérations relatives aux recettes et aux dépenses que lors de l'encaissement et du décaissement de fonds, ces entités les enregistrent sous forme de droits constatés (enregistrement comptable du droit à recette) ou sous forme d'imputations (enregistrement comptable de la facture du fournisseur ou de l'entrepreneur).

### 5.2.2 Le principe de la juste valeur

L'utilisation du principe du coût historique est parfois battue en brèche en ce qu'il est rétrospectif et apporte des informations limitées qui ne permettent guère de traduire la situation financière réelle.

A contrario, le principe de juste valeur, est plus prospectif et fournit une image plus fidèle de la réalité. La SNCB et la STIB y ont d'ailleurs abondamment recouru pour évaluer les actifs cédés respectivement à Infrabel et au FIF et à Citeo.

### 5.2.3 Le principe d'entité comptable

Dans certains cas, lorsqu'il y a un contrôle de droit ou de fait, il importe, sur le plan comptable d'opérer la consolidation des comptes afin d'obtenir une définition de la réalité économique d'un groupe. L'IPSAS 6 sur les Etats financiers consolidés et comptabilisation. L'IPSAS 6 parle de groupe d'entités composé d'une entité contrôlante et des entités contrôlées des entités contrôlées et détermine même les méthodes de consolidation afin que dans le secteur public, « les activités économiques des unités contrôlantes soient entièrement consolidées avec celles des unités contrôlées dans la présentation des états comptables».

## 6 Conclusion

---

Il est incontestable que le SEC95 a mis en œuvre, de manière rigoureuse, les critères de Maastricht privilégiant la réalité économique par rapport aux montages juridiques. Cela a contribué à freiner quelque peu la tentation de certains Etats ou régions de reporter des charges de l'autorité centrale vers des communes, de transférer des actifs publics à des filiales créées à dessein pour réduire la dette ou de privatiser quelques activités rentables pour ne maintenir à charge de la collectivité des activités non rentables<sup>(64)</sup>.

Il est vrai que le SEC95 a été parfois perçu comme un outil qui privilégie une pure logique comptable par rapport à une politique de relance. Cela a vraisemblablement été accentué par le peu d'informations émanant d'Eurostat.

Incontestablement, le projet FEDCOM<sup>(65)</sup> qui vise à moderniser la comptabilité publique fédérale permettra un meilleur suivi de l'enregistrement des opérations de cession d'actifs ou de reprise de la dette dans la comptabilité de l'Etat dès lorsqu'il y aura dans la comptabilité générale un bilan qui dressera une situation patrimoniale annuelle et le suivi de l'évolution du patrimoine.

En tout état de cause, l'adoption de la comptabilité générale de manière contiguë à la comptabilité budgétaire est un grand pas dans la direction de l'élaboration de la situation patrimoniale et de la gestion et donc de la transparence.

S'ensuivra inévitablement la mise en conformité de la comptabilité avec le référentiel IPSAS. Dès lors qu'on note une solide convergence entre le référentiel IPSAS et le référentiel IFRS, le secteur public sera amené à mettre en pratique les normes comptables internationales certes adaptées à son contexte mais éprouvées sur le terrain et rédigées en tenant compte de l'évolution de l'environnement de l'audit, des banques, etc.

---

(64) Cela s'est vu dans le cas d'une régie foncière importante qui a « laissé » partir une activité très rentable, la gestion de parking d'une ville.

(65) Le projet FEDCOM a démarré le 7 septembre 2007 et se poursuivra jusqu'en 2011 sur base d'une phase pilote qui s'étend de janvier 2007 à janvier 2009.