



AVIS

CCE 2018-0086

Pacte national pour les investissements stratégiques II



Avis

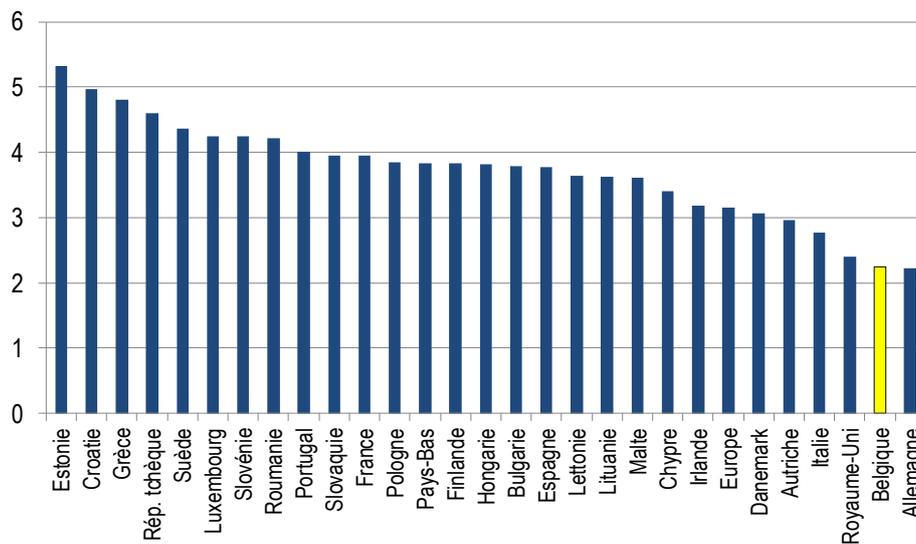
Pacte national pour les investissements stratégiques II

Bruxelles
17.01.2018

Saisine

La relance des investissements publics fait aujourd'hui largement consensus en Europe. La Belgique est particulièrement concernée : la formation nette de capital fixe du secteur des administrations publiques a été nulle depuis un quart de siècle. Un ensemble d'infrastructures publiques se sont détériorées au point de menacer leur utilisation. Sur la période 1995-2015, la Belgique est en avant-dernière position par rapport aux autres pays d'Europe en matière d'investissements publics. L'Allemagne était le seul pays à investir moins en pourcentage de son PIB sur cette période. La Commission consultative spéciale de la Construction a déjà amplement souligné ce constat alarmant, notamment dans son avis de diagnostic¹ en juillet 2016.

Investissements publics en % du PIB dans les pays de l'UE, 1995-2015



Source : Eurostat

C'est dans ce contexte qu'a été lancé le Pacte national pour les investissements stratégiques (ci-après dénommé « Pacte ») par le Premier ministre belge. Lors de la réunion de la commission consultative spéciale du 7 juin 2017, les interlocuteurs sociaux de la construction ont décidé de produire deux avis sur le sujet, celui-ci étant le second.

Dans l'intervalle, le Comité stratégique du Pacte a publié le 9 septembre 2017 son premier rapport, qui explicite les premières pistes de réflexion concernant les sous-domaines les plus attractifs pour les investissements, les lignes directrices de décision pour les investissements et la structure de gouvernance proposée.

¹ Conseil central de l'économie (CCE, 2016b), « Avis : Diagnostic des investissements publics en Belgique », CCE 2016-1669, Bruxelles

Le 10 octobre 2017, dans son discours de politique générale (« State of the Union »), le Premier ministre a confirmé l'ambition renforcée du Pacte en mentionnant le chiffre de 60 milliards d'euros d'investissements. Pour le Premier ministre, le Pacte ne doit pas seulement être une impulsion fédérale mais également impliquer les Régions du pays, et ce, entre autres, dans le contexte des Accords de Paris, d'un pacte énergétique et d'une mobilité durable et efficace. Le Pacte fait souffler un vent nouveau sur la problématique des investissements en Belgique. Il cherche à créer un effet levier, dans un cadre de bonne gouvernance. Les interlocuteurs sociaux du secteur de la construction saluent cette initiative. Ils souhaitent néanmoins formuler une série de propositions avec pour objectif de lui donner encore plus de force et d'impact.

Avis

Le Pacte national pour les investissements stratégiques est une opportunité qu'il ne faut absolument pas rater, une opportunité de garantir une croissance économique durable pour les générations futures.

A cet effet, le Pacte se doit, comme demandé par le Premier ministre, de permettre de rassembler tous les citoyens et les différents niveaux de pouvoir en Belgique autour d'une stratégie qui doit bénéficier au plus grand nombre.

Cette volonté doit néanmoins se traduire dans un engagement concret de tous les niveaux de pouvoir en Belgique afin de renouer avec une création d'actifs net publics permettant à l'économie belge de renforcer sa compétitivité. Les interlocuteurs sociaux estiment que les différents niveaux de pouvoir en Belgique doivent s'accorder sur une trajectoire dont l'objectif est d'aboutir à une formation nette de capital fixe des administrations publiques comparable à celles des meilleurs élèves européens en la matière, proche d'un pour cent du PIB d'ici 2030.

Tout comme les objectifs MTO² et de dette publique sont repris dans le pacte de stabilité et de croissance (PSC), le Pacte devrait aussi comporter des objectifs pour la formation de capital net et le stock du capital. Par mimétisme au suivi des trajectoires budgétaires, les interlocuteurs sociaux de la construction demandent à tous les niveaux de pouvoir belges de produire ensemble un programme d'investissement et de maintenance au même moment et en adéquation avec le programme de stabilité et le Programme national de réforme (PNR).

Dans le contexte du monitoring de cette trajectoire les interlocuteurs sociaux s'inscrivent pleinement dans la proposition du Comité stratégique d'œuvrer à des traitements statistiques et de financements alternatifs (entre autres du type PPS) qui permettent d'alléger le plus possible le poids des nouvelles dépenses d'investissement sur les trajectoires budgétaires, sans pour autant ouvrir la porte à des déséquilibres budgétaires.

Les interlocuteurs sociaux insistent, au même titre que le Comité stratégique, pour que le Pacte soit complémentaire aux politiques des Régions et des pouvoirs locaux. D'autre part, le Pacte doit pouvoir s'inscrire dans la continuité d'initiatives comme le Fonds européen pour les investissements stratégiques (également connu sous l'appellation « Plan Juncker »).

² Medium-Term Budgetary Objectives

Les interlocuteurs sociaux appuient les sous-domaines d'investissements explicités par le Comité stratégique, mais pensent qu'il serait judicieux d'élargir le Pacte à un plus grand nombre de domaines d'investissement et à tout projet de maintenance d'infrastructures ayant une plus-value sociétale majeure. Ceci permettrait entre autres aux Régions et pouvoirs locaux de choisir le type d'investissement avec lequel ils veulent participer et de s'inscrire pleinement dans le Pacte. Ainsi, les partenaires sociaux du secteur de la construction estiment que les investissements en - logements sociaux (construction, rénovation, ...) devraient encore être stimulés davantage par les administrations locales et les Régions.

Dans le contexte d'une meilleure adéquation du Plan Juncker et du P.N.I.S., il serait nécessaire :

- d'étendre le Plan Juncker à un horizon 2030 tout en l'associant aux plans nationaux d'investissement. Cette extension de temps irait idéalement de pair avec une extension vers plus de secteurs de l'économie.
- d'obtenir un système de neutralisation partielle ou totale des investissements publics dans les règles budgétaires en veillant à ce que les projets soient choisis pour leur effet multiplicateur dans la société. En cela, les interlocuteurs sociaux appuient la recommandation du Comité stratégique d'établir un dialogue bilatéral avec la Commission européenne.
- d'intégrer dans les comités stratégiques nationaux un représentant de la Commission européenne qui sera un garant de l'effet multiplicateur, par rapport aux autres pays membres de la zone euro, des projets qui bénéficieront d'une neutralisation partielle ou totale.

Les interlocuteurs sociaux soulignent encore qu'une relance des investissements publics visant à provoquer l'effet multiplicateur le plus important possible nécessite aussi que les projets d'investissement retenus fassent l'objet d'un consensus social. Et ce, afin d'obtenir le soutien de la population à leur bonne réalisation. Les projets qui n'obtiennent pas cette adhésion sont en effet régulièrement amenés à buter contre des contestations juridictionnelles et populaires diverses qui engendrent des incertitudes, des retards, des coûts supplémentaires voire, dans certains cas, des annulations. Si ces projets contestés ne sont pas annulés par des arrêts d'une cour de justice, ils sont en effet souvent sabordés par les décideurs qui les ont initiés dès le moment où ils conçoivent que la contestation populaire est trop importante pour pouvoir réellement créer de la valeur publique dans l'esprit de la population.

Afin de réaliser cette condition de consensus social :

- Les parties prenantes doivent être intégrées aux projets d'investissement, et ce dès le début ;
- La population doit pouvoir identifier les bénéfices des projets d'investissement sélectionnés. Ces bénéfices peuvent, par exemple, découler de la création d'activités économiques et donc d'emplois, mais aussi d'une amélioration de leur(s) environnement(s) social et/ou naturel.

Entre autres, dans ce contexte, il est primordial de mettre en place une structure de bonne gouvernance des projets sélectionnés. Les partenaires sociaux soutiennent pleinement les grandes lignes des principes de fonctionnement et d'investissement du comité. Ils estiment néanmoins qu'une expertise complémentaire sera nécessaire, lorsque les sous-domaines d'investissement élargis auront été fixés définitivement (cf. supra), afin d'inscrire les projets adéquats dans ces sous-domaines. L'étude du secrétariat du CCE « Note documentaire : Politique d'investissements publics en Belgique : quelles solutions ? » (CCE 2017-2546) montre clairement que l'implication de toutes les parties prenantes dès le début d'un projet joue un rôle important dans la réussite d'un projet d'investissement.

A cet effet, les interlocuteurs sociaux du secteur suggèrent d'adapter légèrement la structure de gouvernance proposé par le comité et de créer un sous-groupe de travail d'experts indépendants pour chaque sous-domaine d'investissement (voire chaque grand projet d'investissement). Ces groupes de travail devraient, après consultation de toutes les parties prenantes, prévoir :

- Un programme de travail clair et précis, posant les objectifs à atteindre, les échéances à respecter, les moyens à mobiliser, etc. ;
- Un suivi continu de l'avancement du projet ponctué d'évaluations intermédiaires et surtout une information de toutes les parties intéressées sur l'état d'avancement ;
- Une évaluation des résultats finaux du projet, une analyse des améliorations possibles à envisager pour ledit projet ainsi qu'une analyse des leçons, tant positives que négatives, à retenir.

Ces groupes de travail stratégiques par catégorie d'investissement devraient permettre de mieux inclure toutes les parties prenantes. Dans chacun de ces groupes, on pourrait dès lors inclure les parties prenantes (représentants des entreprises, des syndicats, des entités fédérées, des associations, des académiques, ...) dotées d'une expertise pertinente et de haut niveau. Ceci devrait permettre, comme le recommande le Comité stratégique, de cibler les défis sociétaux les plus urgents et donc les choix d'investissement les plus prioritaires. Cette adaptation est tout à fait dans le prolongement de l'esprit actuel du premier rapport du Comité stratégique, lequel souscrit la démarche inclusive.

Les partenaires sociaux font remarquer que le Pacte entend stimuler les collaborations public-privé et estiment que c'est une bonne chose. Les partenaires sociaux du secteur de la construction soutiennent en effet toute forme possible de financement alternatif pouvant stimuler les investissements publics. Dans ce contexte, les partenaires sociaux déplorent que le Pacte ne prévoient pour le moment pas encore de mobiliser l'épargne citoyenne pour financer lesdits projets (par le biais p.ex. de sociétés coopératives), si possible avec une garantie publique. De plus, ce financement permettrait sans nul doute une appropriation et un soutien populaire des petits épargnants y participant aux investissements publics, aidant à légitimer ainsi les projets publics financés via ce mécanisme. Les partenaires sociaux de la construction ont bon espoir qu'un tel instrument de financement verra le jour à proche échéance, vu qu'un tel instrument est conforme à l'esprit du Pacte et du premier rapport du Comité stratégique.

Les interlocuteurs sociaux de la construction affirment que la faiblesse qui caractérise les investissements publics en Belgique, depuis des décennies, est telle qu'elle constitue une menace pour l'avenir des investissements privés à cause du vieillissement et/ou de la détérioration du stock de capital public. Il existe un risque de cercle vicieux entre des investissements publics insuffisants et des investissements privés fragilisés, voire déclinants. Les interlocuteurs sociaux du secteur de la construction constatent dans ce contexte avec satisfaction que le Pacte ne veut pas seulement relancer l'investissement public mais aussi l'investissement privé.

Les interlocuteurs sociaux de la construction soutiennent pleinement l'idée que le Pacte doit également fournir une base sur laquelle les investissements privés ou en partenariat public-privé peuvent se développer. En ce sens, la hausse des investissements publics doit être un levier stimulant plus largement les investissements en général.

Pour les interlocuteurs sociaux de la construction, le Pacte est une opportunité qu'il ne faut absolument pas rater, une opportunité de garantir une croissance économique durable pour les générations futures et de créer de la valeur publique pour tout un chacun.

Dans ce contexte, les interlocuteurs sociaux de la construction veulent encourager nos décideurs politiques à définir des objectifs concrets pour les investissements publics. Ces objectifs se doivent d'être encore plus ambitieux, et ceci dans un cadre encore plus large en collaboration avec tous les niveaux de pouvoirs et toutes les parties prenantes. A cet effet, ils suggèrent aussi de renforcer encore la gouvernance du Pacte et de rendre cette gouvernance encore plus transparente pour toutes les parties prenantes. Enfin, ils appellent à la création d'un instrument qui permette le financement de projets publics par le citoyen de manière, notamment, à renforcer l'appropriation citoyenne des projets publics à réaliser.