



# NOTE DOCUMENTAIRE

CCE 2017-2546

Politique d'investissements publics en Belgique :  
quelles solutions ?

CCE  
Conseil Central de l'Economie  
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven  
CRB







## **Note documentaire**

### **Politique d'investissements publics en Belgique : quelles solutions ?**

**Bruxelles**

**9.11.2017**

**Auteurs:**

**Jonathan Janlin**

**Emmanuel Karel de Bethune**

**[embe@ccecrb.fgov.be](mailto:embe@ccecrb.fgov.be)**

# Politique d'investissements publics en Belgique : quelles solutions ?

## 1 Introduction

Dans leur diagnostic des investissements publics en Belgique (CCE 2016b), les interlocuteurs sociaux de la Construction ont constaté que les investissements publics étaient particulièrement bas en Belgique.

Dans les symptômes qu'ils passent en revue, ils constatent que la part des actifs nets dans le PIB se réduit depuis des années, avec des conséquences négatives pour la quantité et la qualité des actifs publics. L'état de délabrement des infrastructures publiques actuel en Belgique ne peut donc étonner personne. Un état de délabrement qui a, entre autres, des répercussions sur la mobilité, l'environnement ainsi que plus largement sur la compétitivité du pays. Dans ce contexte la compétitivité du pays ne pourra seulement se réaliser si une attention particulière sera aussi portée sur la maintenance de l'infrastructure belge existante.

Dans leur avis (CCE 2017b) de suivi sur le Pacte National d'Investissements Stratégiques (P.N.I.S.), les interlocuteurs sociaux du secteur de la Construction constatent 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 de la Construction considèrent dès lors que le Pacte doit répondre à trois nécessités afin de garantir une croissance économique durable pour les générations futures.**

- Une nécessité économique qui consiste à relancer la croissance à court terme et à stimuler la croissance potentielle à long terme en fournissant un environnement propice à la création et au développement d'activités socio-économiques ;
- Une nécessité sociale qui consiste à assurer aux citoyens des services publics de qualité, mais aussi à mettre un terme à l'environnement socio-économique maussade qui nourrit la frustration, la démagogie et la xénophobie ;
- Enfin, une nécessité environnementale qui consiste à assurer la transition écologique.

***Le Pacte doit pouvoir tisser un lien entre tous les niveaux de pouvoir.***

A cette fin, les interlocuteurs sociaux demandent un engagement ambitieux de tous les niveaux de pouvoir en Belgique afin de renouer avec une création d'actifs net publics permettant à l'économie belge de maintenir et/ou de renforcer sa compétitivité.

- Les interlocuteurs sociaux estiment qu'il faut définir 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 pourcent du PIB d'ici la fin des années 2020.
- 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.

- Les Régions et les pouvoirs locaux qui sont des acteurs clés dans le domaine des investissements publics doivent être des partenaires actifs de ce Pacte.
- Les investissements du Pacte et ceux des autorités européennes doivent être en adéquation. Pour ce faire, le Pacte doit pouvoir s'inscrire dans la continuité d'initiatives comme le Fonds européen pour les investissements stratégiques (autrement connu sous l'appellation « plan Juncker »)
- A l'instar du plan Juncker, le Pacte doit pouvoir (en concertation avec les institutions européennes) exploiter toutes les opportunités statistiques et comptables qui permettent d'alléger le plus possible le poids des nouvelles dépenses d'investissement sur les trajectoires budgétaires.

***Le Pacte doit être le garant du consensus social et la création de valeur publique partagée.***

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 support de la population à leur bonne réalisation. Les projets qui n'obtiennent pas ce soutien 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 :

- Toutes les parties prenantes doivent être intégrées aux projets d'investissement, et ce dès le début ;
- La population doit clairement 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.

En d'autres termes, les projets d'investissement du pacte doivent créer de la valeur pour toutes et tous. Le Pacte doit avoir une stratégie qui vise à créer de la valeur publique partagée.

***Le Pacte doit être la base d'une structure de gouvernance et d'une stratégie qui a pour but de créer de la valeur publique partagée (VPP).***

Il est primordial de mettre en place et de garantir une structure de bonne gouvernance des projets sélectionnés. Dans ce contexte, un comité d'experts indépendants doit être formé pour chaque projet d'investissement public. Ce comité doit, 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 ;
- 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.

L'ambition annoncée par le Premier Ministre le 31 mars 2017 de renforcer les moyens du Pacte et de réaliser 60 milliards d'euros d'investissements à l'horizon 2030 va dans la bonne direction pour les interlocuteurs sociaux du secteur de la construction.

**Dans le prolongement de l'avis du CCE sur le P.N.I.S. (CCE 2017b), cette présente note vise à proposer des pistes de réflexion pour les partenaires sociaux de secteur de la Construction afin de rehausser les ambitions, de trouver encore des moyens supplémentaires, de renforcer la structure de gouvernance et d'établir une collaboration de recherche de synergies entre tous les niveaux de pouvoir dans le cadre du Pacte. Ceci avec le but de rallier tous les niveaux de pouvoir à une stratégie qui vise à réaliser le plus de valeur publique partagée pour le plus grand nombre.**

## **2 Théorie Création de "valeur publique partagée"**

Une plus forte ambition dans le contexte de l'investissement public ne pourra se réaliser que si tous les niveaux de pouvoir en Belgique arrivent à se déterminer une mission et un objectif commun. Par ailleurs, cette mission et cet objectif devront être portés par un consensus social le plus large possible. Un objectif commun doit donc faire en sorte que tout le monde regarde dans la même direction. Le P.N.I.S. est une opportunité immense pour sceller une mission et un objectif communs.

### **2.1 Définition de la valeur publique partagée**

A cet effet, nous allons d'abord définir le concept de création de "valeur publique partagée" ("Creating Public and Shared Value"). Un concept qui doit permettre à toutes les parties prenantes et, dans un premier temps, à tous les niveaux de pouvoir en Belgique de se rallier à une trajectoire pour des investissements publics ambitieux.

Le concept de création de "Valeur Publique Partagée" trouve ses fondements dans les travaux académiques de Moore Khagram, Coats et Passmore, Meynhardt, Porter, etc.

La définition de la valeur publique partagée est le résultat d'une interaction entre ces concepts théoriques et les membres de la Commission Consultative Spéciale Construction du CCE.

La création de valeur publique partagée (PSV) est guidée par la philosophie selon laquelle il convient de tirer le maximum de chaque investissement public pour toutes les parties prenantes, et ce, à la fois sur les plans économique, social et écologique. Afin de générer un maximum de valeur publique et partagée, il importe d'associer autant de parties prenantes que possible (privé, public, population<sup>1</sup>) dès le début d'un investissement public, dans le but de faire face du mieux possible au défi sociétal auquel l'investissement public veut répondre et de garantir la légitimité de l'investissement public.

---

<sup>1</sup> Privé staat voor privé-investeerders bv. in de context van PPP's, populatie staat voor de omwonenden en de gebruikers van de infrastructuur die uiteindelijk de ultieme financierders zijn van deze investeringen

La réalisation d'un maximum de valeur publique partagée exige une démarche stratégique et structurée des investissements publics de la part des pouvoirs publics. Cette démarche doit mener à une approche structurée et des investissements publics plus durables et tournés vers l'avenir. Le processus doit également renforcer l'adhésion de la population aux investissements publics.

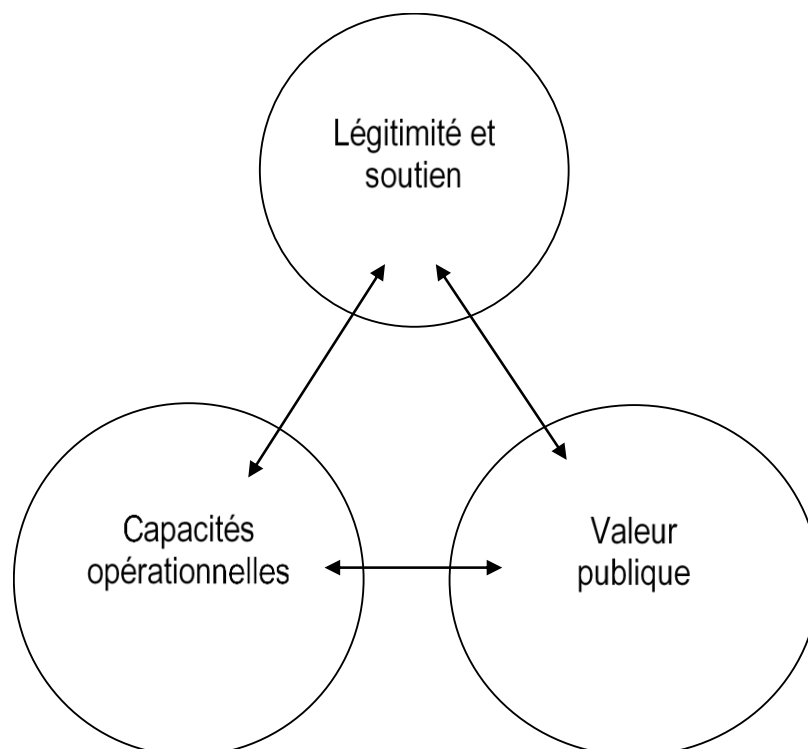
La création de PSV se déroulera généralement en quatre étapes structurées : l'autorité publique choisit judicieusement, en concertation avec les parties prenantes, les défis sociétaux qu'elle souhaite relever par le biais d'investissements publics ; elle établit un business case solide, transparent et concerté ; elle assure le suivi des travaux de façon transparente ; elle mesure et évalue les résultats de ses investissements publics et utilise ces informations pour créer de la nouvelle valeur ajoutée.

Afin de mieux expliquer la définition ci-dessus, vous trouverez les éléments de cette définition dans la partie théorique ci-dessous.

## 2.2 Triangle stratégique de Moore

Moore et Khagram (2004) ont mis en évidence l'importance de la stratégie pour le secteur public. Ils ont développé le concept de "Triangle Stratégique" (voir figure 1) qui peut être résumé par les trois questions suivantes : (1) quelle est la valeur publique que l'autorité cherche à produire ? (2) quelle est la légitimité et le soutien pour le projet permettant de mobiliser les moyens nécessaires pour créer de la valeur publique ? et (3) quelles sont les capacités opérationnelles de l'autorité publique pour fournir les résultats souhaités ?

Figure 1 : Triangle stratégique



Source: Moore et Khagram (2004)

Le premier point vise à définir et mettre en évidence la notion de "valeur publique" que les autorités souhaitent produire et pourquoi cela est important à le produire. En d'autres mots, quel serait la plus-value sociétale pour produire ce bien (ou ce service) dans la société.

Meynhardt (2009) a défini la création de valeur publique comme suit : " Public value creation is process which is measured against psychological evaluation on individual and group level. In this broad notion producing "facts" is not necessarily correlated to value creation. If a value is not in peoples' minds, it is not "real.". Dans son article, il insiste sur l'importance qu'il y a à ce que les individus (au sens large) soient impliqués dans les démarches de création de valeurs publiques. Pour lui, la recherche de valeurs publiques permet de créer des liens entre l'individu et la société. La création de valeurs publiques peut viser à une amélioration de la vision sociétale de l'autorité publique mais aussi des individus qui participent à la démarche de valeurs publiques au sein de l'entité sociale (groupe, communauté, nation, local, etc.)

Coats et Passmore (2008) définissent la valeur publique comme étant des droits que des citoyens ont sur des services qui ont été autorisés et financés à travers d'un processus démocratique.

C'est pourquoi la seule vision des autorités publiques sur la "valeur publique" qu'elles souhaitent produire n'est pas suffisante. En effet, elles ne pourront jamais atteindre les objectifs qu'elles se seront fixées sans avoir le soutien (légitimité) et surtout sans savoir qui fournirait les ressources nécessaires pour soutenir la réalisation de cette valeur publique (soutien). En d'autres mots, ce second point est de permettre aux autorités publiques de partager leur vision et de récolter le support nécessaire pour le réaliser.

Ces deux points rejoignent la vision de Coats et Passmore (2008) sur l'importance de connaître l'utilité de la "valeur publique" et de sa légitimité. D'ailleurs, ils citent plusieurs méthodes pour engager les stakeholders (ou même la population) dans les discussions sur les valeurs publiques partagées (mécanismes formels<sup>2</sup>, communiquer et informer, recherches de marché via des sondages ou des enquêtes d'opinion, méthodes délibératives<sup>3</sup>, etc).

Pour conclure sur le dernier point de Moore et Khagram (2004), il est nécessaire pour la réalisation de la "valeur publique" d'avoir les capacités opérationnelles pour la réaliser. Il faut entendre par les "capacités opérationnelles" tant les moyens (investissements) pour la réaliser que les départements/structures/infrastructures qui peuvent aider à atteindre les objectifs fixés.

Outre le fait de clarifier ce qui est de la valeur publique c'est-à-dire ce qui doit être produit et quels sont les résultats attendus, Moore et Khagram insistent surtout sur le soutien et la légitimité pour permettre la mise en place de projets publics. Pour eux, les autorités publiques peuvent avoir beaucoup d'idées pour créer une "valeur publique", si celle-ci n'est pas partagée, le projet ne pourra jamais aboutir. Cette valeur publique partagée doit surtout l'être par ceux qui accordent la légitimité au projet et par ceux qui apportent leurs soutiens.

Sur la dynamique de la création de la valeur publique, Coats et Passmore (2008) explique que celle-ci doit s'orienter sur trois axes "autoriser", "créer" et "mesurer" (voir figure 2).

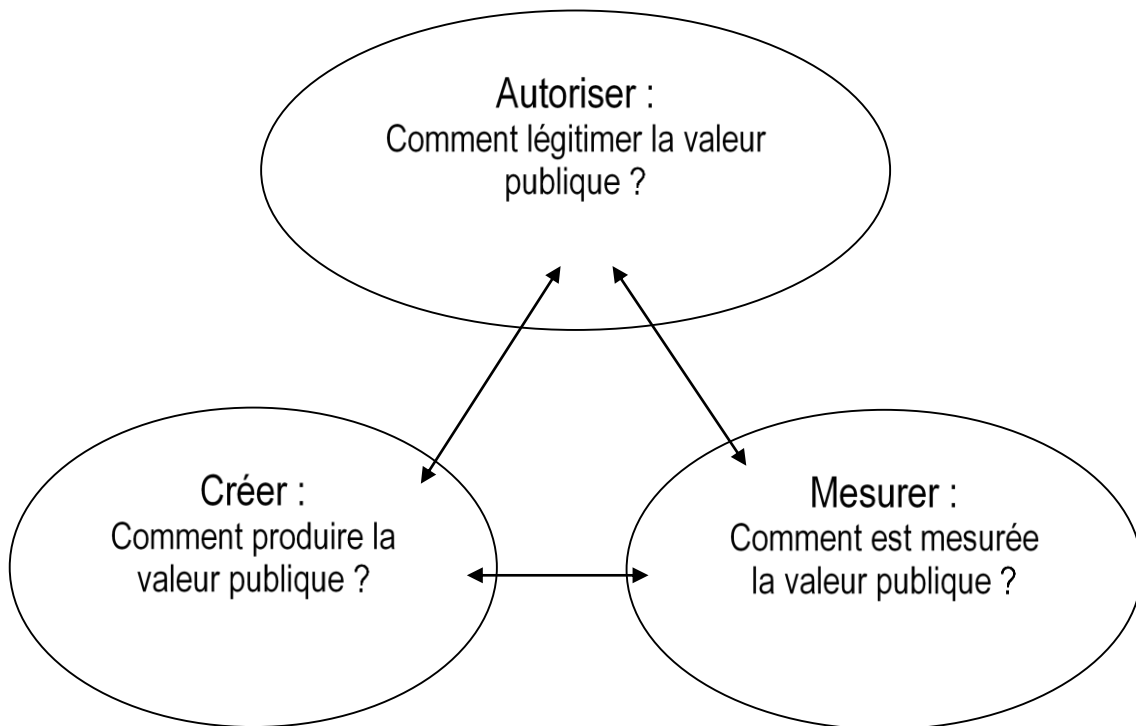
---

<sup>2</sup> Par exemple, consultation populaire, doléances publiques, etc.

<sup>3</sup> Par exemple, les budgets participatifs



Figure 2 : Dynamique de la valeur publique



Source : Coats et Passmore (2008)

Les axes "Autoriser" et "Créer" sont essentiels pour créer de la valeur publique. Comme dit auparavant, nous ne pouvons pas créer de la valeur publique sans savoir pourquoi faire d'une part, et d'autre part, sans avoir la légitimité démocratique et populaire nécessaire pour le faire. Tant l'une que l'autre ont besoin de l'implication des parties prenantes (stakeholders) pour permettre de mettre en place des projets sociétaux lancés par les autorités publiques.

L'axe "Mesurer" permet justement de légitimer les dits projets publics en donnant aux stakeholders (entreprises, citoyens, ONG, autres) les moyens de contrôler ce qui est fait, de quantifier les résultats engrangés et de voir également les problèmes lorsqu'ils se posent pour mieux les résoudre.

Tant le triangle de Moore que la dynamique de Coats et Passmore permettent de donner les outils théoriques pour aborder les valeurs publiques le plus efficacement possible.

### 2.3 "Creating Shared Value" de Porter

Dans le cadre du secteur privé, Porter et Kramer (2011)<sup>4</sup> ont élaboré le concept de "Creating Shared Value" (CSV). Ce concept est une stratégie d'entreprise qui permet de concilier le développement durable et la compétitivité, à la fois pour l'entreprise et la société. L'idée sous-jacente est donc de créer de la valeur qui permet de répondre aux besoins sociétaux tout en améliorant la compétitivité de l'entreprise. Le "besoin sociétal" doit être compris comme tout besoin économique, social ou environnemental d'une société.

---

<sup>4</sup> Pour plus de détails sur le concept, voir aussi CCE 2016-1214

Nous pouvons dans le cadre du modèle de Moore intégrer cette vision pour le secteur public car c'est une stratégie de long terme qui vise à répondre aux demandes de la société ainsi que créer des gains pour l'entreprise. Il va de soi que l'entreprise ici doit être vue comme les autorités publiques dans son ensemble.

Nous voyons que la démarche CSV est une démarche réflexive et stratégique. Lorsque les autorités publiques entreprennent une démarche CSV dans le cadre du modèle de Moore, il est essentiel pour elles d'ancrer ce concept au cœur de leurs stratégies. A cette fin, les autorités publiques doivent intégrer des objectifs CSV dans leurs stratégies d'investissement public et installer un processus d'évaluation de ces objectifs comme décrit par Porter et Kramer.

Le processus d'intégration d'objectifs CSV dans la stratégie est composée de deux étapes : "identify social issues to target" ("identifier les questions sociales à cibler") et "make the business case" ("faire l'analyse de cas").

La première étape est peut-être la plus importante pour les autorités publiques et les "stakeholders" (parties prenantes). Dans cette étape, les autorités publiques et les parties prenantes cherchent en effet à identifier les questions sociétales auxquelles les autorités publiques pourraient répondre et qui pourraient en même temps permettre aux autorités publiques de réaliser un investissement public avec des coûts moindres, des procédures légales plus rapides, des contestations moindres, etc. C'est une étape qui demande également une forte implication des parties prenantes et a en effet pour but de lister après leur consultation les priorités sociétales qui pourraient donner lieu à des objectifs "CSV" à intégrer dans la stratégie des autorités publiques.

La seconde étape ("make the business case") permet de développer une analyse des coûts/bénéfices, de la faisabilité, etc. des projets d'investissement public tout en améliorant les questions sociétales visées. C'est à ce niveau que les autorités publiques peuvent réfléchir sur les activités ou les coûts qui auront une incidence sociétale. C'est également à cette étape que les autorités publiques prendront la décision de poursuivre ou non le projet.

Les deux prochaines étapes se situent dans le processus de mesure de la stratégie et de l'établissement du projet mis en place. Nous avons comme étapes : "Track progress" ("assurer le suivi des progrès accomplis") et "Measure results and use insights to unlock new value" ("mesurer les résultats et utiliser les nouvelles connaissances afin de libérer de la nouvelle valeur").

Cette troisième étape permet de suivre le progrès dans l'établissement du "business case". Cela implique un suivi des projets par les organes de contrôle des autorités publiques, le suivi des résultats des dits projets ainsi que les incidences que cela entraîne sur les comptes publics en fonction des projections établies par le business case.

Finalement, la quatrième et dernière étape est de mesurer les résultats atteints et d'utiliser les idées qui ressortent des résultats pour débloquer de nouvelles valeurs partagées. Cette étape permet de mesurer si la stratégie de départ a atteint ses objectifs et si elle répond aux questions sociétales posées. De plus, il est possible que cette démarche permette d'améliorer le "business case" analysé, soit de trouver de nouvelles opportunités pour les autorités publiques ou de trouver d'autres points sociétaux à améliorer. C'est également une étape où les stakeholders peuvent être inclus pour évaluer et proposer de nouvelles opportunités. (GRI, 2015).

Un exemple concret de partenariat public-privé dans le cadre d'une stratégie CSV est la construction d'un petit port à Wevelgem par les autorités flamandes en partenariat avec Alpro qui permet de réduire l'impact environnemental des importations d'Alpro (Denis, 2014).

## 2.4 *Creating Public and Shared Value*

L'idée principale est de combiner les concepts définis par Moore avec ceux de Porter<sup>5</sup> pour permettre de créer des valeurs publiques et partagées.

Nous pouvons créer une forme de cercle vertueux qui seraient conçu de la manière suivante en reprenant les concepts expliqués ci-dessus.

Premièrement, il est important qu'avant tout lancement de projet, les autorités publiques puissent prendre le pouls des parties prenantes pour cibler les réels besoins sociétaux ("identify social issues to target" - Porter) tout en ayant la légitimité pour les réaliser. En effet, dans les exemples que nous allons voir plus bas, les projets d'infrastructures peuvent être bloqués ou ralentis par des procédures légales ou démocratiques si elles heurtent les populations locales (légitimité et soutien - Moore).

D'autre part, la consultation des parties prenantes peut permettre de faire émerger des projets qui n'auraient pas été pensé si celles-ci n'avaient pas été consultées (quel bien public ? - Moore, quel valeur public - Meynhardt (2009)).

Deuxièmement, il est nécessaire d'avoir une structure claire avec, en son sein, les capacités nécessaires pour faire un bon plan d'investissement ("Make the business case") afin de fixer les priorités pour les projets qui y sont lancés (Ammermann et Schlick, 2013). C'est également à cette étape que les autorités publiques doivent débloquer les capacités opérationnelles pour réaliser les investissements (Moore). C'est également à ce niveau que nous devons nous assurer d'avoir un financement fiable et correct, voire de trouver d'autres alternatives s'il manque des financements (Ammermann et Schlick, 2013).

Troisièmement, en lien avec ce qui vient d'être dit, le plan d'investissement avec son suivi permettra de suivre les résultats engrangés, palier à d'éventuels problèmes. La structure doit donc aussi permettre de suivre les investissements réalisés, afin d'attirer d'autres investissements et d'assurer un suivi correct dans les délais impartis ("Track progress"). De plus, une transparence envers tous les stakeholders qui à tout stade de l'avancement du projet est primordial afin de s'assurer le soutien nécessaire pour la poursuite des investissements (légitimité et soutien).

Finalement, avec les organes de contrôle démocratique et les parties prenantes, les autorités publiques pourront vérifier et mesurer si les résultats du plan d'investissement sont tels qu'ils avaient été prévus et éventuellement débloquer de nouvelles valeurs publiques ("Measure results and use insights to unlock new value").

---

<sup>5</sup> Pour plus de détails, voir CCE 2016a

### 3 Projets exemplatifs

Ces projets ont été choisis pour leurs importances et leurs effets multiplicateur potentiels ainsi que leurs valeurs exemplaires dans le cadre des bonnes et mauvaises pratiques. Nous tenons à ressortir les éléments intéressants des projets pour la suite des discussions.

#### 3.1 *Au croisement de la théorie et de la pratique*

Comme nous allons voir dans les projets d'investissements publics décrits ci-dessous, certains projets ont rencontré beaucoup de difficultés pendant que d'autres projets ont vite et bien avancé. Les descriptions des projets sont néanmoins surtout intéressantes pour les leçons que l'on peut en tirer. Ces exemples sont un trésor de bonnes et mauvaises pratiques.

Les solutions créatives aux problèmes rencontrés ont en effet une grande valeur, mais elles ne permettront pas à elles seules d'améliorer la gouvernance des projets d'investissement de manière structurelle. Il est à cet effet primordial d'encadrer ces exemples pratiques dans un concept théorique afin que la gouvernance des investissements publics permette de développer pour chaque projet la stratégie la plus porteuse, efficace et rentable.

Dans la partie théorique sur la création de valeur publique partagée, nous avons mis en évidence qu'il est nécessaire d'avoir une stratégie d'investissements publics très structurée, cartésienne et en même temps porteuse auprès du plus grand nombre c'est-à-dire, en résumé, une stratégie de création de valeur publique partagée. Dans les exemples ci-dessous, nous allons mettre en évidence l'importance d'une telle stratégie.

##### 3.1.1 **Oosterweel<sup>6</sup>**

La ville d'Anvers (Belgique) est l'une des villes les plus embouteillées d'Europe. Elle est classée dans le top 5 des villes les plus embouteillées par le trafic routier. Elle se situe à la troisième place selon la plateforme internationale de transport Inrix en 2015 (Sannen).

Le projet d'Oosterweel vise à désengorger la ville d'Anvers en bouclant le ring d'Anvers. Ce projet a un coût estimé de 3,25 milliards d'euros<sup>7</sup>. Il est conçu en deux projets : une partie "tunnel" et une partie "viaduc".

Il aura fallu près de 20 ans pour aboutir à la mise en place du concept final du projet Oosterweel. En effet, celui-ci a dès le début fait face à de nombreux problèmes.

Le premier problème a été la non acceptation par la population locale du projet Oosterweel. Dès le départ du projet, des groupes et des comités de voisinage (Straten generaal, Ringland, Ademloos, ...) se sont formés contre le projet ou des parties du projets.

---

<sup>6</sup> <https://www.oosterweelverbinding.be/oosterweel-link>

<sup>7</sup> <https://www.oosterweelverbinding.be/contacteer-ons/veelgestelde-vragen?page=2&current=faq-309#faq-309>

En 2009, une consultation populaire a été lancée. Les résultats de cette consultation ont été négatif<sup>8</sup>. De ce fait, le Collège et le Conseil Communal ont rejeté le permis d'urbanisme dans la dernière ligne droite. Outre la consultation populaire, il y eut également de nombreux recours au Conseil d'Etat issus des groupes et des comités de riverains et des avis négatifs de plusieurs organes consultatifs dont notamment la Gemeentelijke Commissie voor Ruimtelijke Ordening (Gecoro) et l'Adviesraad voor Duurzame Ontwikkeling en Milieu Antwerpen (Adoma). Au final, le gouvernement flamand et les comités de voisinage ont nommé un Intendant (monsieur Alexander D'Hooghe), qui finit par rapprocher les décideurs politiques et les représentants de comités d'actions. Ces derniers ont abandonné leurs recours au Conseil d'Etat en contrepartie de modifications substantielles au projet afin d'améliorer aussi leurs voisinages. L'accord conclu fut annoncé en grande trombe le 15 mars 2017<sup>9</sup> par les politiques et les comités d'actions, juste 20 ans après la première décision.

Le second problème que connut l'Oosterweel fut le financement du projet. Le gouvernement flamand se retrouvait face à la réalisation d'une part des objectifs budgétaires (retour à l'équilibre) et, d'autre part, à la prise en compte des PPP dans les comptes publics. De ce fait, le gouvernement flamand a toujours opté pour la solution qui serait la moins chère pour le budget. Solution qui s'est avérée non réalisable du fait de l'opposition populaire à ce projet. Le coût de la non réalisation du projet depuis 20 ans est évalué à 3,4 milliards.

Le troisième problème était également les tergiversations des autorités publiques sur le type de projet (tunnel contre tunnel-viaduc) que sur le tracé du projet.

En 2017, le gouvernement flamand parvint finalement à un accord avec des groupements de riverains tant sur le tracé (jonction reliant l'E313 à l'E19, renforcement du contournement nord entre l'E34 et l'A12 grâce à un nouveau tunnel), sur l'aspect local du projet qui favorisera les transports alternatifs et enfin créera une zone verte qui recouvrera une partie du ring d'Anvers.

Le projet Oosterweel démontre clairement qu'il est nécessaire de prendre en compte les parties prenantes locales lors de l'élaboration de grands projets d'infrastructures. L'un des éléments qui a ralenti le projet Oosterweel fut l'opposition manifeste de la population locale au projet et la non prise en compte des avis des organes consultatifs locaux. Il est dès lors important de prendre en compte l'opinion des parties prenantes lors de la mise en place d'un grand projet d'investissement.

Comme nous avons vu ci-dessus, les investissements publics ont des grands effets multiplicateurs. Des investissements qui restent bloqués ont des grands coûts d'opportunités. Il est donc important de ne pas seulement regarder aux coûts de construction, car les coûts de non construction pour cause de manque de soutien populaire peuvent être beaucoup plus élevés que les coûts nécessaires pour réaliser un projet qui connaît le soutien du plus grand nombre.

Par rapport à la théorie, pour le projet Oosterweel, nous avons dit que l'un des problèmes les plus importants que ce projet avait rencontré était la forte opposition de la population locale aux différents tracés et projets qui avaient été imaginés. Le désaccord entre la population locale et les autorités publiques avaient atteint un pic lors de l'organisation de la consultation populaire qui se solda par un rejet du projet fixé.

---

<sup>8</sup> 59,24 % contre le projet avec un taux de participation de 34,75 %.

<sup>9</sup> <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws.francais/Politique/1.2918756>

Nous avons vu dans la théorie qu'il était important d'impliquer le plus rapidement possible les parties prenantes et la population locale dans les projets publics pour définir la "valeur publique partagée" que les autorités souhaitent produire. Cette définition doit définir le projet de manière à lui apporter le plus de valeur publique possible, et pas seulement pour les pouvoirs publics, mais pour l'ensemble de toutes les parties prenantes. Cette définition doit apporter la légitimité et le soutien nécessaire pour la réussite du projet.

Comme le montre le projet Oosterweel, l'absence de concertation avec les riverains et le manque d'écoute de la population locale ont été des freins au projet. D'ailleurs, le projet Oosterweel a pu atterrir à partir du moment où le gouvernement flamand et plusieurs organisations des riverains sont parvenus à se mettre d'accord sur le projet et le tracé de l'Oosterweel via la médiation de l'intendant Alexander D'Hooghe. Nous en déduisons qu'installer dès le départ une structure de médiation avec les parties prenantes n'est pas un luxe obsolète.

### **3.1.2 Réseau Express Régional (RER) bruxellois**

Le RER bruxellois émergea dans les années 80-90 pour les mêmes raisons que nous avons vu plus haut dans le cadre de l'Oosterweel. Bruxelles a également des problèmes de congestionnement du trafic urbain (également dans le top 5 des villes les plus embouteillées d'Europe) d'une part et, d'autre part, le réseau ferroviaire vers Bruxelles subit une hausse croissante d'usagers.

Pour faire face à ces deux défis, l'idée de créer un RER dont les premiers éléments apparurent dans le premier plan de gestion 1991-1996 entre le gouvernement fédéral et la SNCB<sup>10</sup> de 1991. Toutefois, ce n'est qu'en 1999 lors de la Conférence Interministérielle des Communications et Infrastructures (CICI) entre le gouvernement fédéral et les entités fédérées que le projet est définitivement adopté.

Le projet prévu initialement visait à améliorer et/ou à construire des infrastructures qui amélioreraient les offres de transport autour de Bruxelles dans un rayon de 30 km c'est-à-dire la mise à quatre voies des lignes 124<sup>11</sup> et 161<sup>12</sup>, la construction du tunnel Bruxelles-Josaphat, amélioration de la ligne 36<sup>13</sup> et mise en place du projet Diabolo<sup>14</sup>. Le RER devait être opérationnel pour au moins deux relations radiales à partir du 31 décembre 2005 et devait être clôturé au plus tard en 2012. Le coût estimé était alors de 62,5 milliards de francs belges (soit 1,55 milliards d'euros dans une enveloppe fermée).

Toutefois, de nombreux problèmes ont surgi lors de la construction du RER. De ce fait, aujourd'hui, les responsables prévoient la fin des travaux au plus tard en 2030... La Cour des Comptes dans son rapport de 2017 pointe ceux-ci : manque de suivi régulier des travaux ou des besoins de déplacement, manque de ressources au sein du comité de pilotage, manque de financement du fonds RER, application de règles rigides ralentissant les travaux<sup>15</sup>, retard dans l'octroi des permis d'urbanisme dû à des délais trop longs ou des recours émis par la population locale<sup>16</sup>, complexité des travaux d'infrastructures, etc.

---

<sup>10</sup> Société Nationale des Chemins de fer Belges

<sup>11</sup> Bruxelles-Nivelles

<sup>12</sup> Bruxelles-Ottignies

<sup>13</sup> Bruxelles-Leuven

<sup>14</sup> Projet visant à relier les lignes 25 et 27 entre Bruxelles et Anvers à l'aéroport de Bruxelles-National (Zaventem).

<sup>15</sup> La Cour des Comptes cible plus particulièrement la clé de répartition 60/40 appliquée pour les travaux d'infrastructures ferroviaires.

<sup>16</sup> La SNCB dans un document complémentaire à son conseil complémentaire était au courant de contestations ou de l'hostilité des riverains des lignes ferroviaires concernées dès 2001.

Néanmoins, le gouvernement fédéral a pris une série de mesures visant à pallier les manquements des travaux du RER notamment en nommant un nouveau président (monsieur Jean-Pierre Hanssen) au Comité de pilotage du RER<sup>17</sup> et en lançant son Pacte National d'Investissements Stratégiques (P.N.I.S.)<sup>18</sup> qui prévoit un investissement supplémentaire pour finaliser le RER d'un milliard d'euros<sup>19</sup>.

En revenant sur la théorie, nous pouvons également faire le même constat que nous avons fait pour Oosterweel qui a été ralenti suite au manque d'implication des riverains. Deux autres problèmes que le projet RER a connus fut à la fois un problème de financement et un problème de gouvernance. Le problème de financement était dû à une sous-estimation du budget nécessaire et à la complexité de certains travaux qui ont engendré des coûts supplémentaires. Tandis que le problème de gouvernance était lié à un comité de pilotage inadéquat et au manque de suivi du dit comité. Un meilleur suivi aurait pu éviter certains retards dans les travaux ou de résoudre certains soucis de financement.

De plus, nous avons vu que l'un des points essentiels du triangle de Moore se porte justement sur les capacités opérationnelles (gouvernance, financement). Tandis que Porter, insiste pour sa part sur l'importance de faire un Business plan (Make the business case) ainsi que de suivre l'avancement des projets (track progress). Si, dans le cadre du RER, nous avons mieux pris en compte ces points, il est possible que nous aurions pu connaître moins de ralentissement dans ce projet.

### 3.1.3 Aux Pays-Bas

Aux Pays-Bas, lors de la conception d'un plan global pour aménager l'autoroute A2 vers Maastricht<sup>20</sup>, les autorités publiques décidèrent dès le départ de consulter les résidents pour la partie de l'A2 qui traverse Maastricht.

En 2009, le projet fut lancé après avoir pris connaissance des demandes des parties prenantes parmi les résidents de Maastricht (via une série de consultations entre 2008 et 2009). De plus, ce projet est également associé aux entreprises qui s'engagent à prendre des mesures pour soulager le trafic de et vers Maastricht.

Le projet pour le tronçon traversant Maastricht se nomme le boulevard vert (Groene Loper). Il procède d'une part à améliorer l'accessibilité et la fluidité du trafic sur l'A2 et, d'autre part, développe les quartiers autour de cet axe en améliorant la sécurité routière et la qualité de vie.

Les travaux consistent pour se faire en deux parties. Pour ce qui a trait à la circulation routière, le projet en un tunnel avec deux voies superposées recouvert d'un boulevard vert. Pour ce qui a trait au bien-être en ville au niveau du boulevard vert, le projet y développe des logements, des bandes de circulation pour les usagers faibles plus importantes (piétons et cyclistes) et création d'espace vert.

L'ensemble du projet a été évalué pour un montant de 1,2 milliard d'euros dont 850 millions d'euros proviennent des pouvoirs publics (Service national des travaux publics et de la gestion des eaux, municipalité de Maastricht, Province du Limbourg et municipalité de Meerssen) et le reste, de partenaires privés.

---

<sup>17</sup> La Libre Belgique 31/05/2017, L'écho 31/05/2017

<sup>18</sup> <http://premier.fgov.be/fr/pr%C3%A9sentation-%C2%AB-pacte-national-pour-les-investissements-strat%C3%A9giques-%C2%BB>

<sup>19</sup> La Libre 03/02/2017

<sup>20</sup> <http://www.a2maastricht.nl/default.aspx>

Après approbation du projet (en 2009) et le début des travaux préparatoires (en 2010), le projet a un échéancier assez clair qui s'étale de 2010 à 2026. Les travaux pour le tunnel ont commencé en 2012 et se sont terminés en décembre 2016. L'avancement des travaux est à chaque fois publié par le site internet du projet A2, ainsi que via des rapportages annuels ("jaarverslag") ou lors des journées de la Construction qui permet au public de voir l'avancement des travaux.

En mettant en parallèle la théorie avec le projet, nous pouvons dire que l'A2 est un exemple où le concept de création de valeur partagée est bien appliqué. Les autorités locales ont dès le départ procédé à une vaste consultation des parties prenantes que ce soit les riverains ou les entreprises dans le but de développer un projet qui permet à la fois de remplir les objectifs fixés qui étaient d'améliorer le trafic dans et autour de Maastricht et d'améliorer le bien-être des riverains. Par ce biais, les travaux ont pu se faire sans retard ni blocage rendant possible le respect des échéances fixées par les autorités publiques

### 3.1.4 Projets locaux

Il existe également des projets qui sont importants au niveau local (communal ou supra-communal). Ces projets sont souvent des projets de long terme et mobilisent plusieurs acteurs et financements.

A Etterbeek, dans la zone des Jardins de la Chasse<sup>21</sup>, la Commune prévoit de construire un vaste complexe immobilier sur environ 3 hectares. Celui-ci serait composé de bâtiments administratifs (commune, CPAS) d'un bureau de police, de logements privés, de commerce ainsi qu'une crèche. Il est prévu également des parkings tant privés que publics.

La Commune a consulté la population locale à de nombreuses reprises (via des séances d'information, des réunions ou des enquêtes publiques) au cours de l'année 2013 et 2014. Les premiers travaux ont débuté dès 2014 et il est prévu qu'ils s'étendent jusque 2018 inclus.

La Commune sera entièrement propriétaire du complexe. Le projet n'a pas été financé via un Partenariat Public-Privé (PPP) pour plusieurs raisons (procédure trop longue, risque de hausse des coûts des travaux). La Commune a donc préféré réaliser les travaux via d'une part des emprunts publics et d'autre part, via la vente progressive des appartements du site. De plus, la commune escompte un effet retour via une hausse de la perception de l'IPP grâce à l'arrivée de nouveaux habitants.

De son côté, la commune de Beringen s'oriente dans la construction d'un nouveau centre administratif. Avec la construction de ce nouveau centre administratif, il est prévu de construire une zone résidentielle, des parkings et une zone commerciale ainsi que l'extension de la bibliothèque. Le mode de financement prévu est celui d'un PPP. Le montant total des travaux est de l'ordre de 16 millions d'euros. Une partie des investissements sera également récupérée comme dans le cas d'Etterbeek par la vente des logements (montant estimé : 2 millions d'euros) dans la partie publique du projet. Le projet devrait se terminer vers mi-2019.

La commune de Hooglede<sup>22</sup> souhaitait élargir sa maison communale protégée. L'idée du projet est de construire à la fois des infrastructures publiques et privées sur le terrain adjacent à la maison communale. La partie privée est composée d'une partie publique et d'une partie privée composés d'appartements et d'un parking. Il est également prévu de prévoir un espace pour la pharmacie qui est sur le site du projet. Le projet était prévu pour être construit en un an (2010-2011) mais s'est terminé en 2012<sup>23</sup>. Le mode de financement qui a été utilisé pour financer ce projet était un PPP entre la commune et une société privée.

---

<sup>21</sup> <http://www.etterbeek.be/nos-services/amenagement-du-territoire/jardins-de-la-chasse/jardins-de-la-chasse>

<sup>22</sup> <http://www.pps-databank.be/projects/1>

<sup>23</sup> <http://www.alheembouw.be/pps/pps-hooglede>



De plus, la commune a pu bénéficier d'un étalement dans le temps des investissements mis dans le projet comme prévu par les règles statistiques dans le cadre d'un PPP.

En reprenant tous ses exemples et en les mettant en exergue avec la théorie, voici ce que nous pouvons en dire. Pour le cas des travaux à Etterbeek que nous avons vu plus haut, nous avons pu y retirer deux enseignements. Le premier enseignement concerne la manière dont la valeur publique partagée pour le projet à réaliser a été définie. En effet, le projet comporte aussi bien une plus-value pour les autorités publiques (administration communale, police) que pour les citoyens et certains commerces. Le fait de créer des surfaces commerciales et surtout des logements (au vu de la situation démographique dans la Région Bruxelles-Capitale) est clairement basée sur le but de maximaliser la valeur publique partagée (Moore) pour toutes les parties prenantes. En plus la réalisation du projet a été précédé par une consultation de toutes les parties prenantes. De ce fait la définition de la valeur publique à réaliser par le projet c'est fait communément. Logiquement le projet est donc aussi porté de manière commune, ce qui lui donne une légitimité supérieure de la part de la population locale pour implémenter les travaux (soutien et légitimité, Moore).

Un second enseignement pour le cas d'Etterbeek est qu'il y a beaucoup de possibilités créatives pour trouver des solutions alternatives au mode de financement. Dans ce contexte la commune d'Etterbeek n'a pas opté pour un PPP, mais le financement a été réalisé grâce à des emprunts à court terme contrebalancés par un retour financier sur le long terme via IPP, la taxe communale et les ventes au fur et à mesure des appartements construits.

Comme dans le cas d'Etterbeek, les communes de Beringen et de Hooglede ont compris que construire uniquement des bâtiments publics ne maximalisaient pas de valeur publique créée. Ils ont donc développé des projets apportant le plus de valeur publique partagée possible (Moore) en étendant les projets publics vers des plus-values privées, culturelles et commerciales. Notons que ces projets intelligents créent de la valeur publique et de la valeur privée. La part du projet privé est néanmoins planifiée de manière à renforcer la valeur publique. Le résultat est donc, ou vise du moins, à maximaliser la valeur publique partagée.

De plus, comme pour le cas d'Etterbeek, ces deux communes répondent à la demande démographique en construisant des nouveaux logements. Beringen envisage également d'avoir un retour sur investissement en revendant les appartements construits. Aussi bien Beringen que Hooglede utilisent une construction PPP qui leurs permettent d'étaler ces investissements sur plusieurs années conformément aux versements prévus dans le contrat avec le partenaire privé. Ces versements sont normalement en grande partie calculés sur l'amortissement annuel du bâtiment, l'intérêt escompté par l'investisseur et souvent aussi une redevance pour l'entretien du bâtiment. Dans les faits, il est donc aussi très attrayant du point de vue budgétaire pour les pouvoirs locaux de travailler avec un PPP car celui-ci n'oblige pas aux pouvoirs publics de prendre l'investissement en une fois dans les comptes du budget communal.

Certains indiquent que cet avantage pour le PPP par rapport à un investissement purement public n'est pas correct et que les pouvoirs publics devraient aussi pouvoir étaler leurs investissements hors PPP sur plusieurs années selon le rythme de l'amortissement des investissements construits. Malheureusement, l'Europe continue de refuser un traitement budgétaire similaire aux projets financés purement par le public.

### 3.1.5 Projets associatifs

Dans le monde associatif, nous avons également des exemples qui peuvent sortir du lot. A Anvers, l'ASBL<sup>24</sup> Royal Victory Hockey Club a décidé dans le cadre de son 100ème anniversaire et dans le but d'accroître ses capacités d'accueil d'investir dans ses infrastructures sportives.

Les investissements pour de tels travaux seraient compris entre 1,5 et 1,75 millions d'euros (hors TVA). Ils visent d'une part à créer un nouveau terrain, de rénover et étendre le clubhouse et de renouveler un autre terrain. Le tout devant se réaliser endéans 10 ans.

Dans ce but, le club a convenu de financer ces travaux via plusieurs axes : une cotisation complémentaire demandée aux membres du club pendant 10 ans, une hausse des frais d'adhésion de 2% par année en tenant compte des frais d'adhésion des clubs environnants et une prévision d'une hausse de 1% des revenus provenant de la restauration et du sponsoring.

Mais l'originalité de l'investissement prévu par le club provient des moyens financiers supplémentaires pour financer ce projet. Ils prévoient d'une part d'emprunter jusqu'à 750 000 € remboursable sur 10 ans avec une période de grâce de deux ans et surtout, d'autre part, d'émettre des obligations pour rassembler un montant d'au moins 750 000 euros jusqu'à 1 million d'euros remboursable au bout de 10 ans.

Le placement de l'emprunt obligataire offrant un rendement de 3,15 pour cent a été un succès. Ce taux est largement réalisable selon le business plan. Il est également établi que cette forme de financement renforce l'attachement des membres au club et a accru l'enthousiasme pour le projet. Les membres se sont également appropriés financièrement le projet et planifient davantage d'événements au sein du club house. Les projets financés par l'épargne des membres ou, dans un sens plus large, par des parties prenantes peuvent ainsi obtenir une adhésion plus forte.

Pour terminer dans notre exercice de ping-pong avec la théorie, nous avons montré via le club de Hockey anversoïis qu'il est possible de mobiliser des financements via un système de levée d'obligation. En effet, dans notre exemple, l'association va pouvoir investir dans les infrastructures sportives en mobilisant l'investissement de ses membres ou de la communauté locale qui pourra investir dans l'amélioration de l'infrastructure sportive d'Edegem (capacités opérationnelles, Moore). De plus, cela permet également d'acquérir la légitimité et le soutien nécessaire pour cette valeur publique. En effet, les premiers souscripteurs seront également ceux qui bénéficient des infrastructures sportives (légitimité et soutien). Le fait que ce soit une SPRL qui gère le patrimoine n'est pas un danger car l'association tient (comme propriétaire) le dernier mot. Associer les parties prenantes à l'investissement a renforcé les capacités du projet. Cela a également donné une impulsion supplémentaire au modèle de revenu du business plan. Ci-dessus, dans la partie sur la théorie, Meynhardt (2009) insiste sur l'importance qu'il y a à ce que les individus (au sens large) soient impliqués dans les démarches de création de valeur publique. "If a value is not in peoples' minds, it is not "real.". À petite échelle, l'investissement des membres du club de hockey dans leur nouvelle infrastructure montre que la possibilité de cofinancement par les personnes concernées au sens large contribue au succès et à la capacité des parties prenantes à un projet d'investissement. En l'occurrence, la valeur créée est "real", car cette valeur se trouve dans les "peoples' minds".

---

<sup>24</sup> Association Sans But Lucratif

Malheureusement, les initiatives des autorités qui font participer le grand public au financement d'investissements publics sont actuellement peu nombreuses. La législation belge prévoit pourtant quelques possibilités. Pensons par exemple au prêt-citoyen, qui existe toujours mais ne bénéficie plus d'un tarif préférentiel de 15 pour cent sur le précompte mobilier, avec pour effet que ce type d'investissement n'est plus vraiment attractif par rapport à un bon de caisse ou un compte à terme<sup>25</sup>. Les bons de caisse et comptes à terme jouissent en effet, comme le prêt-citoyen et le carnet d'épargne, d'une garantie de 100 000 euros auprès du Fonds de garantie.

Dans la législation belge, les sociétés coopératives peuvent également bénéficier d'une protection auprès du Fonds de garantie. Il devrait donc être possible de créer une ou plusieurs sociétés coopératives qui se focalisent sur les investissements publics. Il s'agirait d'un vecteur particulièrement bienvenu pour financer les investissements dans le cadre du P.N.I.S.

Le projet de loi du ministre de l'Economie Kris Peeters instaure un nouveau système de SIR (société immobilière sociale) sociale, lequel permet aux sociétés coopératives d'investir dans des infrastructures sociales. Alors qu'une SIR ordinaire est dédiée aux investisseurs institutionnels, les petits investisseurs peuvent détenir des participations jusqu'à hauteur de 20 000 euros dans une SIR sociale. Celle-ci finance des projets et distribue des dividendes dès qu'elle reçoit son loyer. Ces SIR seraient favorables à l'investisseur car exonérées de l'impôt des sociétés ; le dividende serait toutefois soumis au précompte mobilier ordinaire de 30 pour cent.<sup>26</sup>

Une extension de cette législation à la possibilité d'instituer des SIR pour des projets émanant du P.N.I.S., associée aux possibilités d'octroyer une protection du Fonds de garantie à une société coopérative, pourrait être un vecteur important afin de recueillir chez le petit épargnant les moyens financiers nécessaires à des investissements publics, tout en suscitant l'adhésion de ces petits épargnants pour ces projets via un rendement intéressant mais conforme au marché. Le financement d'investissements publics via une société coopérative privée (si nécessaire sans protection du Fonds de garantie) équivaut en outre à la mise en place de PPP, ce qui signifie que les dépenses liées à ces investissements peuvent figurer dans les comptes nationaux au prorata des versements annuels des autorités aux SIR du P.N.I.S.

Enfin, nous tenons également à mentionner l'existence des Project Bonds européennes. Ces obligations de projet ont pour objectif de stimuler le financement sur les marchés des capitaux de grands projets d'infrastructure dans les domaines des réseaux transeuropéens de transport (RTE-T) et d'énergie (RTE-E), ainsi que des technologies de l'information et de la communication (TIC). L'initiative vise à aider les promoteurs de projets d'infrastructure admissibles, généralement des partenariats public-privé (PPP), à mobiliser des financements privés supplémentaires auprès d'investisseurs institutionnels comme les compagnies d'assurance et les fonds de pension.<sup>27</sup>

Malheureusement, ces obligations de projet ne permettent donc pas le financement par le petit épargnant. Dès lors ils n'ont pas vocation de créer du support public pour les investissements visés. L'Europe devrait donc aussi envisager de créer un nouvel instrument qui ferait appel à l'investissement par le petit épargnant. Un tel instrument renforcerait non seulement le soutien aux investissements dans de grands projets de construction européens, mais aussi l'adhésion du grand public à l'égard de l'Europe. Cela équivaudrait en quelque sorte à amener le projet Europe dans le salon de Monsieur Tout-le-monde.

---

<sup>25</sup> <http://moneytalk.knack.be/geld-en-beurs/beleggen/is-de-volkslening-ten-dode-opgeschreven/article-normal-617135.html>

<sup>26</sup> Belga ; Kleine belegger kan investeren in sociale vastgoedinfrastructuur, BRUXELLES 21/03 10:04

<sup>27</sup> <http://www.eib.org/products/blending/project-bonds/>

## 4 Le P.N.I.S. et son adéquation au plan Juncker

### 4.1 Plan Juncker

#### 4.1.1 Définition

Nous avons vu que pour rester dans le cadre budgétaire actuel de l'Union Européenne, il n'était plus évident pour les Etats Membres de réaliser des investissements publics (voir CCE 2017a). C'est une des raisons pour laquelle la Commission Européenne avait lancé un Plan d'Investissement dit "Plan Juncker". Le volet principal du Plan Juncker est le Fonds européen pour les Investissements Stratégiques<sup>28</sup> (European Fund for Strategic Investment - EFSI).

Le but de ce Fonds est de permettre des investissements publics en mobilisant l'investissement privé. Il vise essentiellement à financer des projets d'infrastructures ou d'innovation qui sont notamment liés aux énergies renouvelables, aux réseaux numériques, à la recherche et développement ou encore au soutien aux Petites et Moyennes Entreprises (PME) sur une période de 3 ans (jusqu'en 2020).

Pour combler le déficit d'investissement public, le Fonds est ouvert aux demandes tant des entreprises privées que publiques. Une des conditions étant que les montants alloués doivent soit être à l'appui d'un projet d'infrastructure ou soit financer des projets de recherche et développement (stratégie Europe 2020). Cela vise notamment les infrastructures de recherche et les installations pilotes et de démonstration, ainsi que les projets relatifs au capital humain, à la culture et à la santé.

Une autre condition<sup>29</sup> pour que les montants soient alloués est que les projets ou les innovations soumises au Fonds doivent se retrouver dans les secteurs considérés comme stratégiques (approvisionnements énergétiques par exemple) pour l'Union Européenne ou dans des secteurs ayant des potentiels de croissance élevés et dont les projets soumis soient durables.

Le Fonds est financé conjointement par l'Union Européenne et la Banque Européenne d'Investissement (BEI) qui apportent une garantie publique de 21 milliards d'euros (respectivement des montants de 16 milliards d'euros et de 5 milliards d'euros). De plus, la BEI émettra des obligations supplémentaires de l'ordre de 60 milliards d'euros. Les montants ainsi avancés permettront de financer des projets à haut risque afin d'attirer des investissements privés. La Commission Européenne vise que ce levier de 21 et 60 milliards attireront un montant d'investissement privé de l'ordre de 315 milliards d'euros.

---

<sup>28</sup> <http://www.eib.org/efsi/index.htm>

<sup>29</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2015.169.01.0001.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2015.169.01.0001.01.ENG)

Pour parvenir à un montant de 315 milliards d'euros, la Commission Européenne mise sur l'effet levier c'est-à-dire la capacité d'attirer des investissements privés à travers l'intervention publique. La première partie de cet effet levier (x 3) se fait, comme nous l'avons dit auparavant, par l'émission d'obligations par la BEI. L'effet levier restant se fait par des investissements additionnels provenant du secteur privé voir également des entreprises publiques. L'idée étant que chaque euro dépensé par l'EFSl devrait attirer 15 euros d'investissements additionnels. A la mi-octobre 2016, sur 361 projets approuvés et financés de l'ordre de 24,8 milliards d'euros par l'EFSl, nous avons eu 140 milliards d'investissements supplémentaires ce qui correspond à un effet levier de 5 (Willermain et Genard, 2016).

En plus de ce premier volet, il existe deux autres volets au Plan Juncker. Un second volet vise à créer un Portail Européen de Projets d'Investissement<sup>30</sup>. Celui-ci a pour mission principale de permettre de faire la publicité des projets en cours ou futurs qui ont reçu des fonds de l'EFSl et qui sont soumis par les promoteurs privés et/ou publics. Le but étant d'attirer de nouveaux investisseurs pour les projets en cours. Un autre élément du portail est d'apporter de l'aide et des conseils pour le montage des projets via la plateforme européenne de conseil en investissements (European Investment Advisory Hub - EIAH<sup>31</sup>).

Finalement, le troisième volet a deux objectifs. Le premier objectif vise à supprimer les obstacles à l'investissement au sein des Etats-Membres, c'est-à-dire tout élément dans la réglementation des Etats-Membres qui pourraient être des freins aux investissements. Le second objectif souhaite renforcer le Marché Unique au sein de certains secteurs (on peut penser à l'Union de l'Energie).

#### **4.1.2 Aperçus des projets du Plan Juncker**

Le plan Juncker a permis de financer divers projets à travers toute l'UE ainsi que dans plusieurs secteurs (énergie, transport, recherche et développement, numérique, etc.). A l'heure actuelle<sup>32</sup>, l'EFSl<sup>33</sup> a permis d'avoir 137 projets signés, 87 projets approuvés et en passe d'être signés et 28 projets en cours d'approbation.

Le tableau suivant nous montre pour l'ensemble des projets la part des investissements EFSl en Belgique ainsi que pour les projets transnationaux dont la Belgique est partie prenante.

---

<sup>30</sup> <https://ec.europa.eu/eipp/desktop/fr/index.html>

<sup>31</sup> <http://www.eib.org/eiah/index.htm>

<sup>32</sup> Mai 2017

<sup>33</sup> La liste des projets se trouvent sur : <http://www.eib.org/efsi/efsi-projects/index.htm>

Tableau 1 : Projets EFSI en Belgique (en juin 2017) - Montants et part en pourcentage

	Montants EFSI (en millions d'euros)	Montants totaux (en millions d'euros)
<b>Projets signés</b>		
Projets financés en Belgique	569	Non disponible
Projets co-financés en Belgique et d'autres pays UE	743	Non disponible
<b>Total Belgique</b>	<b>1312</b>	-
<b>Total UE</b>	<b>14429</b>	<b>44265</b>
<b>Part belge dans les projets signés</b>	<b>9,1%</b>	
<b>Projets approuvés</b>		
Projets financés en Belgique	40	92
Projets co-financés en Belgique et d'autres pays UE	0	0
<b>Total Belgique</b>	<b>40</b>	<b>92</b>
<b>Total UE</b>	<b>7211</b>	<b>22924</b>
<b>Part belge dans les projets approuvés</b>	<b>0,6%</b>	<b>0,4%</b>

Note :

Montants EFSI : tranche d'un prêt qui bénéficie du soutien du Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS). Ce montant différerait parfois du financement total de la BEI pour la même opération. Les projets signés sont répertoriés ci-après avec les montants réels validés dans les contrats, lesquels peuvent différer des montants autorisés initialement par le Conseil d'administration de la BEI.

Montants totaux : total des financements qui devraient être mobilisés pour un projet donné dans le cadre du FEIS. Ce montant peut provenir de sources publiques ou privées et il comprend le financement apporté par la BEI au titre du FEIS.

Source : EFSI

Le tableau ci-dessus nous permet de voir que la Belgique a obtenu une part importante dans les montants obtenus du Fonds Européen d'Investissements Stratégiques au regard du poids économique de la Belgique au sein de l'UE. Toutefois, nous devons également constater que dans la liste des projets approuvés (dont les budgets ne sont pas encore obtenus), la Belgique n'y a qu'un seul projet qui par rapport aux projets signés ne correspond qu'à 0,03% des montants investis par l'EFSI. Cela pourrait être un indicateur que tous les projets qui ont pu bénéficier d'un soutien de l'EFSI seraient surtout d'anciens projets et qu'il n'y a plus dès lors très peu de nouveaux projets approuvés.

### **Exemples de projet**

Plus spécifiquement, le Plan Juncker a permis notamment de financer le projet d'éoliens off-shore en mer (montants du EFSI : 219 millions d'euros) pour la Belgique. Ce projet consiste à soutenir la construction du parc éolien Norther<sup>34</sup> au large de la côte belge. Le reste du financement vient d'une part de la BEI et d'autres parts des promoteurs privés du projet (Eneco, Diamond Generating Europe et Elicio). Le montant total d'investissement pour ce projet est de 1,2 milliards d'euros.

Ce parc éolien lorsqu'il sera opérationnel fournira en moyenne 352 MW grâce à ses 44 turbines qui devrait approvisionner environs 400 000 ménages en énergie renouvelable. Il permettra également d'une part, la construction d'une cabine de haut voltage off-shore, et d'autre part, la pose d'un câble unique de haute-tension entre le parc éolien et le continent qui reliera le réseau terrestre d'Elia.

<sup>34</sup> <http://www.norther.be/>

Aux Pays-Bas, c'est une aide à la microfinance (QCredits) qui va être accordée pour un montant de 100 millions d'euros via la BEI et une garantie de 25 millions d'euros du EFSI dans le but de couvrir les risques des crédits accordés aux micro-entreprises. L'autre partie de l'aide vient d'une garantie à 80% supplémentaire au prêt de la BEI par le gouvernement néerlandais pour la mise en œuvre du projet. Il est prévu que ce projet aide 6 500 micro-entrepreneurs néerlandais via des micro-crédits.

En Allemagne, l'EFSI et la BEI vont financer une centrale de cogénération à gaz dans la baie de Kiel pour un montant de 105 millions d'euros. Le restant de l'investissement (185 millions) vient de partenaires privés. La centrale devrait être raccordée au réseau électrique allemand et produire de la chaleur et de l'électricité grâce à ses 20 turbines à gaz à haut rendement.

Pour clôturer sur un dernier exemple, nous citons la construction de six lignes de bus ainsi que l'acquisition de bus dits hybrides au profit du Syndicat Mixte des Transports Artois-Gohelle (SMT Artois-Gohelle). Le projet appelé Bulles<sup>35</sup> est estimé à un coût de 450 millions d'euros. La BEI intervient à hauteur de 43 % du financement dans le cadre de l'EFSI (+/- 197 millions d'euros), le reste du financement provient de financement public et d'un auto financement du SMT Artois-Gohelle).

En parcourant ces nombreux projets qui reçoivent l'aide de l'EFSI, nous pouvons voir qu'il est possible de lancer des projets dans les domaines des infrastructures publiques (énergie, transport, etc.) en n'étant pas contraint par les règles budgétaires européennes.

#### **4.1.3 Vers un Juncker 2.0 ?**

Nous remarquons que dans ce contexte que le projet Juncker tient pour le moment ses promesses pour ce qui est de l'effet levier. Un autre avantage du plan de Juncker est la neutralisation des contributions ponctuelles ("one-off") lorsque les Etats Membres participent par le biais de l'EFSI ou de plateformes multinationales à des investissements publics <sup>36</sup>.

Les points dommageables du Plan Juncker sont le fait qu'il est limité dans le temps (jusqu'en 2020) et limités à certains secteurs (notamment ceux des transports, de l'énergie, des télécommunications).

Le plan actuel se doit d'être suivi par un nouveau plan Juncker 2.0 qui reprendrait les avantages (effet multiplicateur, neutralisation des investissements dans le cadre des règles budgétaires, gouvernance) tout en les élargissant, de manière à : neutraliser aussi les investissements financés directement par les Etats dans le cadre de projets cofinancés par l'EFSI ou en leurs donnant au moins un traitement statistique favorable, à élargir ces investissements vers d'autres secteurs et en implantant une limite de temps plus importante comme par exemple 2030.

Une bonne approche pour un plan Juncker 2.0 serait qu'il se repose sur des Plans nationaux d'investissements comme le P.N.I.S. proposé par le premier ministre belge Charles Michel.

---

<sup>35</sup> <http://www.bulles-tadao.fr/>

<sup>36</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5419\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5419_en.htm)

L'Europe devrait être associée aux plans d'investissements nationaux et serait de ce fait le porte-garant du potentiel multiplicateur économique des projets sélectionnés au sein des Etats Membres, et ce, via une représentation au sein des comités d'investissement public de chaque Etat Membre. L'Europe pourrait dans ce contexte juger des projets qui bénéficieraient de la neutralisation des investissements ou d'un traitement statistique favorable dans le cadre des règles budgétaires européennes. Dans ce contexte, la Commission pourrait peut-être s'assurer que se soient seulement les projets qui engendreraient un grand effet multiplicateur qui bénéficieraient de la neutralisation. Cela n'empêcherait pas les autres investissements publics de se réaliser mais ceux-ci ne bénéficieraient pas de la neutralisation budgétaire ou un traitement statistique favorable.

## **4.2 Le P.N.I.S. et son ambition**

Le Gouvernement Michel a lancé le Pacte National d'Investissements Stratégiques (P.N.I.S.) en 2017, dans la suite logique du plan Juncker<sup>37</sup>. Il comporte de nombreux volets que ce soit sur les projets, la gouvernance et la consultation des parties prenantes.

Le Pacte National d'Investissements Stratégiques compte pour sa gouvernance sur un Comité Stratégique composé de membres tant du secteur public que du secteur privé dont le but est de cibler les projets, d'apporter des recommandations aux autorités, d'identifier les obstacles aux investissements, etc. Ce Comité rapportera périodiquement aux autorités et les interlocuteurs sociaux en seront également informés. Il est également prévu de créer deux cellules thématiques (pour les investissements publics et pour les investissements privés).

Le Comité Stratégique se voit fixer par le Gouvernement des axes thématiques considérés comme prioritaires et importants. Les thèmes sont la mobilité (dont le RER), l'énergie (notamment des investissements dans le parc éolien off-shore), l'agenda numérique (e-Government, Smart Cities<sup>38</sup>), les investissements liés à l'autorité (i.e. le renouvellement de la flotte de F16) et aux infrastructures de l'Etat, la santé et les soins. Le Comité Stratégique pourra proposer ultérieurement d'autres thèmes.

Le Comité Stratégique veillera également à améliorer les financements privés (cibler les obstacles, faciliter les investissements privés, etc.), publics (investissements stratégiques ayant des effets retour) et les partenariats public-privé.

Par rapport à la théorie, nous pouvons souligner les points positifs du P.N.I.S. En effet, en matière de gouvernance, il existe un comité de pilotage (Comité Stratégique) qui permet d'apporter des recommandations et de suivre des projets pour les décideurs politiques. De plus, le fait qu'il rapporte auprès du Gouvernement, du Parlement ainsi qu'auprès des interlocuteurs sociaux est un gage de légitimité<sup>39</sup>.

D'autre part, le Comité Stratégique peut formuler des propositions auprès des instances européennes. Cela peut être profitable pour mettre en avant les possibilités de synergies et de renforcement mutuelle entre le P.N.I.S. et le plan Juncker. Le fait que le P.N.I.S. reste ouvert à la collaboration avec les autres niveaux de pouvoir est un élément positif.

---

<sup>37</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52014DC0903>

<sup>38</sup> <https://www.belfius.be/publicsocial/FR/Themes/Smart-Cities/index.aspx?firstWA=no>

<sup>39</sup> Voir CS-PNIS, 2017



Notons aussi que depuis peu l'ambition du P.N.I.S. a été réhaussée de 30 à 60 milliards par la déclaration le 13 juin 2017 du premier ministre<sup>40</sup>.

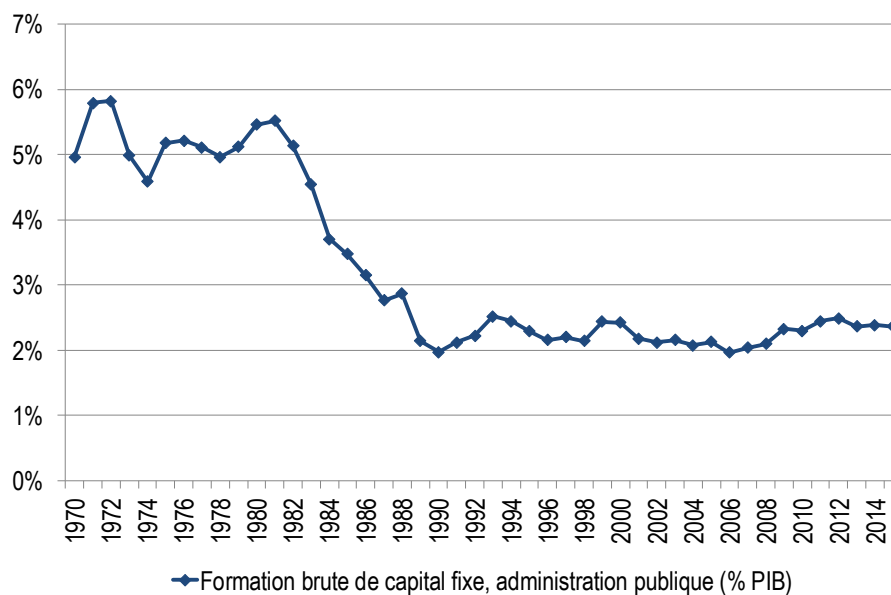
Il est donc clair que le P.N.I.S. se veut de trouver des pistes pour trouver des moyens supplémentaires, développer une forte structure de gouvernance opérationnelle et pour tisser des liens avec tous les niveaux de pouvoir en Belgique, entre pays (i.e. le Benelux) et le niveau européen.

### 4.3 Le monitoring de la trajectoire

Comme nous l'avons déjà souligné plus haut, le dernier avis du secteur de la Construction insiste sur l'importance de "définir 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 pourcent du PIB d'ici la fin des années 2020."

La raison essentielle pour définir cette trajectoire vient de deux constats. Le premier constat est que le niveau des investissements des administrations publiques dans le PIB belge se maintient à un peu plus de 2% depuis le début des années 1990 (voir Graphique 1-1 ci-dessous), un niveau bien en-dessous du niveau d'avant 1980 (5% du PIB).

Graphique 4-1 : Formation brute de capital fixe, en prix courant, administration publique, en % du PIB, Belgique 1970-2015



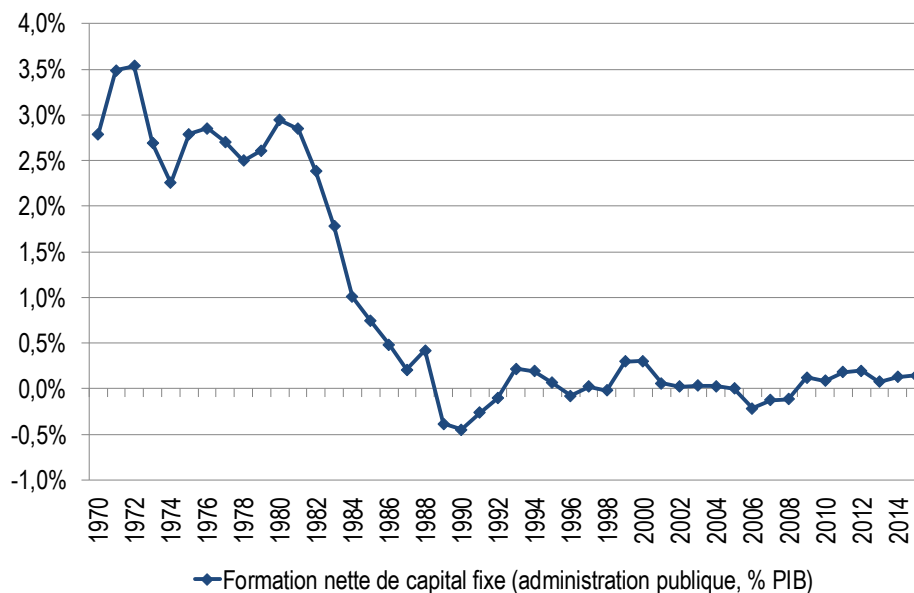
Source : Commission européenne (AMECO)

<sup>40</sup> <http://www.lecho.be/economie-politique/belgique-federal/60-milliards-d-investissements-pour-la-Belgique/9903667?ckc=1&ts=1499852110>

Le second constat (découle en grande partie du premier) est que l'investissement net des administrations publiques est resté autour de 0% du PIB depuis 1990. Ceci signifie que le stock net de capital des administrations publiques y est resté stable depuis cette période. Etant donné que l'activité économique a continué à progresser, ce même stock a reculé de près de 15 points de pourcentage du PIB depuis 1995. En pourcentage du PIB toujours, le stock net de capital des administrations publiques est aujourd'hui en Belgique largement inférieur à celui observé dans les trois pays voisins que sont l'Allemagne, la France et les Pays-Bas (BfP, 2017). Notons que dans ce contexte le niveau des investissements dans les infrastructures publiques était de 0,6% du PIB en 2014 en Belgique alors que la moyenne de la zone Euro est de l'ordre de 1%.

Ce manque d'investissements est un lien direct avec le délabrement des infrastructures publiques actuelle en Belgique. Un état de délabrement qui a, entre autres, des répercussions sur la mobilité, l'environnement ainsi que plus largement sur la compétitivité du pays. Dans ce contexte la compétitivité du pays ne pourra seulement se réaliser si une attention particulière sera aussi portée sur la maintenance de l'infrastructure belge existante.

**Graphique 4-2 : Formation nette de capital fixe, administration publique, en % du PIB, Belgique 1970-2015**



Source : Commission européenne (AMECO)

Dès lors, nous ne pouvons qu'insister sur cette forte détérioration de la formation nette de capital fixe.

Dans son étude, le BfP réalise plusieurs simulations qui testent l'incidence d'une hausse des investissements publics sur l'économie réelle. Les résultats de ses simulations vont tous dans le même sens. Une hausse des dépenses dans les investissements publics aurait un effet positif sur l'économie et aurait également un effet mobilisateur vis-à-vis de l'investissement privé.

L'OCDE (2016) rejoint l'analyse du BfP sur les effets bénéfiques des investissements publics car ils considèrent que cela stimule également l'investissement privé. Il est également important pour eux de maintenir le stock de capital des infrastructures publiques. De plus, dans les pays où ce niveau initial est relativement faible par rapport à la taille de l'économie, il existe plus de possibilités de projets d'investissement à haut rendement.

Des académiques de renommées comme Blanchard, Giavazzi et Bogaert plaident dans ce contexte de revoir le pacte de stabilité et de croissance.

Le Pacte de stabilité et de croissance a vu ses règles budgétaires être redéfinies à plusieurs reprises par le passé : en 2005 avant la crise, et en 2010 et 2011 après la crise. La réforme de 2005 a par exemple déplacé le centre de gravité du déficit nominal vers le déficit structurel. Il est donc possible d'envisager d'autres réformes à l'avenir. Deux possibilités au moins peuvent être considérées : une redéfinition de la notion de déficit à prendre en compte et une redéfinition du MTO. Comme le respect des règles est évalué sur base de la rencontre entre une certaine notion de déficit et une certaine définition d'un objectif de moyen terme, il est possible de jouer avec l'une ou l'autre pour libérer de l'espace à une hausse des investissements publics. (CCE 2017d)

La redéfinition du déficit à prendre en compte afin d'évaluer la position budgétaire d'un Etat peut se faire de plusieurs manières. C'est dans cette optique que se sont situés Blanchard et Giavazzi (2004), par exemple. Il est possible, comme les auteurs le mentionnaient déjà, de corriger le déficit de certaines formes d'investissement, ou d'allouer seulement les amortissements des investissements publics à la dette. Ceci permettrait de ne pas comptabiliser les investissements nets durant l'année où l'investissement a lieu. D'une telle manière, la hausse des dépenses d'investissement des pouvoirs publics pourrait ne pas grever le solde de financement, ou le grever de manière plus limitée à court terme. Ceci permettrait d'augmenter les investissements publics à court terme vers un niveau plus élevé sans que la limite fixée dans le Pacte ou dans le Traité ne soit dépassée. (CCE 2017d)

Une idée sous-jacente à cette dernière proposition est de considérer qu'un niveau plus élevé d'investissement public mènera à une croissance de la productivité et donc du PIB plus importante à plus long terme. Cette croissance renforcée permettrait de dégager demain les moyens nécessaires pour couvrir, au moins en partie, le coût des investissements publics consentis aujourd'hui. Bien sûr, si cette hausse de la croissance de la productivité et du PIB ne se réalise pas, un risque additionnel pourrait se matérialiser pour la soutenabilité des finances publiques. Néanmoins, le niveau actuel d'investissement public est à ce point faible (OCDE 2016) qu'il est plus que probable que les effets positifs sur la croissance participent à amoindrir l'impact d'une hausse des dépenses publiques sur la soutenabilité des finances publiques à travers, notamment, une stabilisation ou même une légère réduction du taux d'endettement à long terme (pour un ensemble de simulations aux résultats divers, voir par exemple Abiad et al., 2015 ; Melyn et al., 2016 ; Mourougane et al., 2016 ; BfP 2017). (CCE 2017d)

La redéfinition du MTO peut également se faire de différentes manières. Il s'agit cette fois de modifier la façon dont est calculé l'objectif de moyen terme afin de permettre que cet objectif prenne en compte les besoins en matière d'investissements publics. Bogaert (2016) a formulé une proposition qui mobilise la notion d'actif net (valeur des actifs moins dette) au lieu de celle de dette simple et qui tient donc compte des investissements publics nets.

Le problème principal avec la voie alternative d'une redéfinition du MTO est que les Etats continueront à buter contre la limite absolue imposée par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. Peu importe si en passant d'une définition à l'autre un Etat membre passe d'un MTO de -1,2% à -2,2%, il devra continuer à respecter la limite absolue de -1% (ou -0,5% si son taux d'endettement est supérieur à 60%).

Pour les interlocuteurs sociaux, il est donc clair que les différents niveaux de pouvoir en Belgique peuvent inciter l'Europe à changer ses règles, mais qu'ils ne peuvent à eux seuls exiger une modification au pacte de stabilité.

En attente d'une initiative européenne, tout devrait inciter les différents niveaux de pouvoir belge à se mettre d'accord sur une trajectoire de formation nette de capital fixe ainsi que d'un niveau de stock de capital. Tout comme les objectifs MTO et de dette publique sont repris dans le pacte de stabilité et de croissance (PSC), il faudrait aussi reprendre des objectifs pour la formation nette de capital fixe et le stock du capital dans le P.N.I.S. Par mimétisme au suivi des trajectoires budgétaires, nous proposons 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). Il faut dans ce contexte que les travaux de suivi des trajectoires budgétaires et d'investissements n'aient pas pour seul objectif de réduire les dépenses publiques mais également de les améliorer en les orientant vers des éléments permettant une croissance plus robuste et durable. En cela, nous ne faisons que répéter l'avis du CCE (2017c) qui disait "qu'un équilibre doit pouvoir être trouvé entre, d'une part, des règles budgétaires garantissant la soutenabilité des finances publiques et, d'autre part, la capacité des gouvernements à renforcer la croissance économique par des investissements productifs, ce qui contribue à la création d'emplois et à la cohésion sociale".

Tout en attendant pas directement une solution au niveau européen, les différents niveaux de pouvoir belges doivent se concerter avec les institutions européennes sur cette trajectoire de formation nette de capital fixe ainsi que sur le niveau de stock de capital à réaliser. Le programme d'investissement et de maintenance qui devrait sortir au même moment et en adéquation avec le programme de stabilité et le Programme National de Réforme (PNR) devrait aider entre autres dans le contexte de cette concertation. De cette manière, les différents niveaux de pouvoir belges pourraient aussi montrer la voie à suivre au niveau européen.

## **5 Recommandations pour le Pacte National d'Investissements Stratégiques**

Les interlocuteurs sociaux du secteur de la construction demandent aux différents niveaux de pouvoir d'établir une collaboration et une recherche de synergies afin de encore rehausser les ambitions, de trouver des moyens supplémentaires, et de renforcer la structure de gouvernance du P.N.I.S. Ceci avec pour mission de garantir une croissance économique durable pour les générations futures.

Afin de réaliser cette mission le P.N.I.S. devrait rassembler tous les citoyens et les différents niveaux de pouvoir en Belgique autour d'une stratégie qui doit bénéficier au plus grand nombre. Cette stratégie devrait consister à réaliser le plus de valeur publique partagée (VPP) possible par le biais d'un investissement public renforcé.

L'ambition annoncée par le Premier Ministre le 31 mars 2017 de renforcer les moyens du Pacte et de réaliser 60 milliards d'euros d'investissements à l'horizon 2030 montrent que la volonté de rehausser l'ambition du Pacte est belle et bien là.

### ***Définir une trajectoire des investissements et œuvrer pour un traitement statistique avantageux***

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 maintenir et/ou 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 pourcent du PIB d'ici la fin des années 2020.

Tout comme les objectifs MTO et de dette publique sont repris dans le pacte de stabilité et de croissance (PSC), il faudrait aussi reprendre des objectifs pour la formation de capital net et le stock du capital dans le P.N.I.S. Par mimétisme au suivi des trajectoires budgétaires, nous proposons 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 il doit être aussi prévu (en concertation avec les institutions européennes) d'œuvrer à des traitement statistiques et comptables qui permettent d'alléger le plus possible le poids des nouvelles dépenses d'investissement sur les trajectoires budgétaires.

Tout comme la trajectoire des investissements publics devrait côtoyer les autres trajectoires européennes, les objectifs du P.N.I.S. devraient être mis en adéquation avec le Plan Juncker.

### ***Coopération renforcée avec les autres acteurs et niveaux de pouvoir***

Dans un premier temps, les interlocuteurs sociaux insistent sur la nécessité de s'assurer que les Régions et les pouvoirs locaux qui sont des acteurs clé dans le domaine des investissements publics soient des partenaires actifs du P.N.I.S.

A cet effet, il faut élargir le P.N.I.S. à tous les secteurs de l'Economie et ouvrir le P.N.I.S. non seulement aux nouveaux projets mais également à tout projet de maintenance d'infrastructures ayant une plus-value sociétale majeure.

Les politiques d'investissements du P.N.I.S. doivent donc d'une part être complémentaires aux politiques des régions et des pouvoir locaux. D'autre part, le Pacte doit pouvoir s'inscrire dans la continuité d'initiatives comme le Fonds européen pour les investissements stratégiques (autrement connu sous l'appellation « plan Juncker »).

Dans un contexte d'une meilleure adéquation du plan Juncker et du P.N.I.S., il faudrait :

- Etendre le Plan Juncker à un horizon 2030 tout en l'associant aux plans nationaux d'investissement. Cette extension de temps irait idéalement de pair à une extension vers tous les secteurs de l'économie.
- Obtenir un système de neutralisation des investissements publics partielle ou totale dans les règles budgétaires en veillant à ce que les projets soient choisis pour leur effet multiplicateur dans la société.
- 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 l'Eurozone des projets qui bénéficieront d'une neutralisation partielle ou totale.

### ***Consensus social et structure de gouvernance renforcée.***

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 support de la population à leur bonne réalisation. Les projets qui n'obtiennent pas ce soutien 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 :

- i. Les parties prenantes doivent être intégrées aux projets d'investissement, et ce dès le début ;
- ii. La population doit clairement 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. A cet effet, un comité d'experts indépendants doit être formé pour chaque projet d'investissement public. Ce comité doit, 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 ;
- 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.

Le P.N.I.S. pourrait dans un souci de plus forte collaboration et approbation des projets d'investissements adapter sa structure de gouvernance :

- Pour mieux inclure toutes les parties prenantes en créant des sous-comités stratégiques par catégorie d'investissement. Dans chaque de ces comités, on pourrait dès lors inclure les parties prenantes (représentants des entreprises, des syndicats, des entités fédérées, des associations, des académiques, ...) dotés d'une expertise pertinente. Ceci devrait permettre de cibler les défis sociétaux les plus urgents et donc les choix d'investissement les plus prioritaires.
- Recentrer la stratégie d'investissements publics prévue et à prévoir selon les 4 étapes logiques reprises dans la définition de la VPP (basé sur la théorie de Porter), c'est-à-dire identifier les besoins publics avec les parties prenantes, réaliser un business case attrayant et rentable, suivre les travaux et surtout informer toutes les intéressées de l'état d'avancement et enfin analyser les résultats et voir si d'autres projets peuvent se réaliser avec une forte VPP. Cette gouvernance structurée devrait pas seulement faciliter la maximalisation de la VPP mais également aider à assurer l'appropriation par la population des projets permettant ainsi un soutien large et légitime à leur exécution.
- Permettre de mobiliser l'épargne citoyenne pour financer les dits projets (par le biais entre autres de sociétés coopératives) en assurant une garantie publique pour les épargnants qui participent au financement. Ce type de financement pourrait être organisé sous la forme d'un partenariat public-privé (PPP) et donc bénéficier d'un traitement statistique du PPP. De plus, cette approche permettrait sans nul doute une appropriation et un soutien populaire des petits épargnants y participant, aidant à légitimer ainsi les projets publics financés via ce mécanisme.

### ***Stimuler les investissements privés***

Dans leurs avis (CCE 2017b) de suivi du sur le Pacte National d'Investissements Stratégiques (P.N.I.S.), les interlocuteurs sociaux du secteur de la Construction constatent 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.

Dans ce contexte, 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.

### ***En conclusion***

Un juste choix et une définition des objectifs des investissements publics ambitieux dans un cadre plus large en collaboration avec tous les niveaux de pouvoirs et parties prenantes. Une structuration des objectifs à réaliser lors des investissements autour des 4 étapes de la VPP, un appel au financement privé citoyen renforçant l'appropriation citoyenne des projets à réaliser devrait permettre de maximaliser le plus possible de VPP dans le cadre du P.N.I.S.

Une création de VPP qui devrait fortement aider à garantir une croissance économique durable pour les générations futures.

## 6 Bibliographie

- ABIAD A., D. FURCERI et P. TOPALOVA (2015), « The macroeconomic effects of public investment: Evidence from advanced economies », IMF Working Paper, WP/15/95
- AMMERMANN Heiko et Thomas SCHLICK (2013), "Planning and financing transportation infrastructures in the EU - A best practice study", Roland Berger Strategy consultants, 20 p.
- AUTEURS COLLECTIFS (GRI, 2015), "GRI G4 Guidelines Part 1 Reporting Principles and Standard Disclosures", Global Report Initiative, 97 p.
- AUTEURS COLLECTIFS (2017), "Réseau express régional (RER), Mise en œuvre et financement - Rapport en exécution de la résolution de la Chambre des représentants du 17 mars 2016", Cour des Comptes, 152 p.
- AUTEURS COLLECTIFS (2017), "Pacte national pour les Investissements stratégiques : Premier rapport du comité stratégique", Comité stratégique, 31 p.
- BLANCHARD O et F. GIAVAZZI (2004), "Improving the SGP Through Proper Accounting of Public Investment", CEPR Discussion Paper Series n°4220.
- BOGAERT H. (2016), "Improving the Stability and Growth Pact by Integrating a Proper Accounting of Public Investments: a New Attempt", Working Paper 1-16, Bureau fédéral du Plan
- BUREAU FÉDÉRAL DU PLAN (2017), "Public Investment in Belgium: Current state and economic impact", 59 p.
- COATS David et Eleanor PASSMORE (2008), "Public value: the next steps in public service reform", The Work Foundation, 65 p.
- CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE (2016a), "L'économie durable : moteur de compétitivité dans l'industrie agro-alimentaire - Approche conceptuelle", CCE 2016-1214, Bruxelles
- CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE (2016b), "Avis : Diagnostic des investissements publics en Belgique", CCE 2016-1669, Bruxelles
- CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE (2017a), "Politique de relance : Investissements publics vs contraintes budgétaires", Lettre mensuelle n° 230, Bruxelles, p. 19-31
- CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE (CCE, 2017b), "Avis : Pacte national pour les investissements stratégiques", CCE 2017-1675, Bruxelles
- CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE (CCE, 2017c), "Avis : La Communication de la Commission européenne pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro", CCE 2017-0440, Bruxelles
- CONSEIL CENTRAL DE L'ÉCONOMIE (CCE, 2017d), "Investissements publics", CCE 2017-1346, Bruxelles
- DENIS Sabine (2014), "Value : entreprendre pour la société : Profit pour un bien-être durable", Borgerhoff & Lamberigts, 167p.
- DIRECTION DU BUDGET DU GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANCAISE (2016), "Annexe au projet de loi de finances pour 2016 : Evaluation des grands projets d'investissements public", Paris
- GOVAERT Serge (2011), "Décision politique et grands travaux : le ring d'Anvers (dossier Oosterweel), 2000-2011", Courrier du CRISP 2011/33
- INSTITUT WALLON DE L'ÉVALUATION, DE LA PROSPECTIVE ET DE LA STATISTIQUE (2017), "Rapport sur l'économie wallonne 2017", IWEPS, Namur
- MELYN W., R. SCHOONACKERS, P. STINGLHAMBER et LVAN MEENSEL, (2016), « Faut-il stimuler les investissements publics ? »
- MEYNHARDT Timo (2009), "Public value inside: what is public value creation?", International Journal of Public Administration 32, 29 p.
- MOORE Mark et Sanjeev KHAGRAM (2004), "On creating Public Value", Corporate Social Responsibility Initiative, Working paper 3



MOUROUGANE A., BOTEV, J., J-M FOURNIER, N. PAIN et E. RUSTICELLI (2016), « Can an increase in public investment sustainably lift economic growth? », OECD Economics Department Working Papers, No. 1351, OECD Publishing

OECD (2016), "An economic lens on policies for growth and well-being: Most countries have room to increase public investment", OECD Ecoscope, 37 p.

PORTER Michael et Mark KRAMER (2011), "Creating Shared Value", Harvard Business Review, Jan/Feb2011, Vol. 89 Issue 1/2, p62-77, 16 p.

RUBIO Eulalia, David RINALDI et Thomas PELLERIN-CARLIN (2016), "L'investissement en Europe : tirer le meilleur parti du Plan Juncker avec des études de cas sur les infrastructures numériques et l'efficacité énergétique", Institut Jacques Delors

SANNEN Goedele (2016), "Stop de stilstand: meer en beter investeren in infrastructuur", De Voka - Groeipapers, 13p.

WILLERMAIN Fabian et Quentin GENARD (2016) "The Juncker Plan 2.0: the Belgian view", European Policy Brief n°45 - octobre 2016, p 5.

## 7 Annexe

### 7.1 Liste des projets EFSI en Belgique

Tableau 7-1 : Listes des projets EFSI en Belgique

	Montants EFSI (en millions d'euros)	Montants totaux (en millions d'euros)
<b>Projets signés</b>		
<i>Projets financés en Belgique</i>		
Nobelwind Offshore Wind	100	542
Rentel Offshore Wind	250	1093
Norther Offshore Wind	219	Inconnu
<i>Projets co-financés en Belgique et d'autres pays UE</i>		
Arcelormittal European R&D Programme	350	1248
QUAERO European Infrastructure Fund	40	Inconnu
Susi Renewable Energy Fund II	65	Inconnu
Infracapital Greenfield Infrastructure Fund	118	Inconnu
Ginkgo Fund II	30	Inconnu
Capenergie 3 Fund	50	Inconnu
Technicolor RDI	90	179
<b>Projets approuvés</b>		
<i>Projets financés en Belgique</i>		
Sonaca R&D Programme	40	92

Source : EFSI