



FINANCES

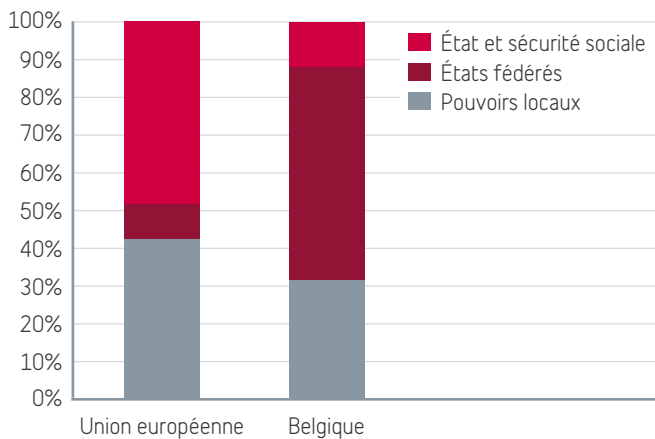


QUELLES CAPACITÉS D'INVESTISSEMENT?

UN NIVEAU D'INVESTISSEMENT DES POUVOIRS LOCAUX HISTORIQUEMENT FAIBLE

Avec 42% de l'ensemble des investissements publics réalisés en moyenne dans l'ensemble des pays européens, les pouvoirs locaux occupent une place centrale dans la problématique des investissements publics. En Belgique, les pouvoirs locaux (et les communes de manière prépondérante) ont réalisé en 2017 près de 3,1 milliards EUR d'investissements, soit un tiers des investissements publics totaux. Le poids relatif des pouvoirs locaux est un peu moindre en Belgique (à l'instar des autres pays fédéraux), car les entités fédérées prennent également une part significative des investissements à leur charge.

Répartition des investissements publics par niveau de pouvoir - Comparaison Belgique - UE (2017)

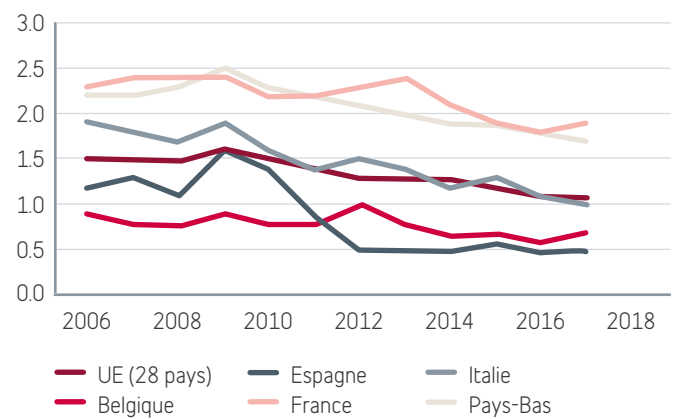


Source: Eurostat

Depuis la crise financière et économique, de nombreux pays en difficulté budgétaire ont été amenés à réduire significativement le niveau de leurs investissements publics. Ce fut le cas en particulier pour les investissements locaux en Irlande, au Portugal et dans la plupart des pays méditerranéens. Si les investissements des pouvoirs locaux ont également été réduits dans nos pays voisins (France et Pays-Bas), ils restent cependant à des niveaux sensiblement plus élevés que la moyenne européenne (entre 1,5% et 2% du PIB).

En Belgique, la BNB¹ relève que le niveau d'investissement a atteint en 2016 son niveau le plus bas (0,6% du PIB) depuis 30 ans, soit légèrement supérieur à celui observé en Grèce.

Évolution des investissements des pouvoirs locaux en Europe - en % PIB



Source: Eurostat

POURQUOI LE NIVEAU D'INVESTISSEMENT EST-IL SI FAIBLE DANS UN CONTEXTE DE TAUX D'INTÉRÊT HISTORIQUEMENT FAVORABLE?

Par rapport aux dépenses d'exploitation, les **dépenses d'investissement** subissent des fluctuations beaucoup plus importantes d'un exercice à l'autre. Outre un effet cyclique associé à la mandature communale, les projets d'investissement des pouvoirs locaux sont très sensibles au contexte économique, à l'évolution démographique et aux marges de manœuvre budgétaires disponibles.

¹ Les finances des pouvoirs locaux en Belgique, article publié dans la Revue économique de la BNB - Juin 2018.



Concernant l'évolution récente, on pointera trois facteurs d'explication:

> Le contexte économique et les incertitudes budgétaires

Bien que les taux d'intérêt soient à un niveau historiquement bas, et donc à des conditions de financement a priori très favorables pour une relance des investissements, les collectivités locales sont confrontées à des perspectives peu encourageantes pour les années à venir. Outre les effets de la réforme fiscale sur les revenus (tax shift) et du vieillissement de la population qui érodent la base imposable de la taxe additionnelle à l'IPP (+/-20% des recettes ordinaires en moyenne), les pouvoirs locaux sont principalement freinés par l'impact budgétaire croissant des charges de pension, et de la progression inexorable de la cotisation de responsabilisation en particulier (cf. fiche «Évolution démographique»).

Or, la politique d'investissement constitue traditionnellement une variable d'ajustement dans un contexte budgétaire tendu. En effet, dans un contexte d'assainissement des finances publiques, il est régulièrement démontré que ce sont souvent les investissements qui, les premiers, font l'objet de coupes budgétaires alors que les dépenses d'exploitation sont nettement plus compliquées à réformer.

> Le renforcement des règles comptables

Les statistiques des finances publiques établies selon le système européen des comptes nationaux, appelé plus communément «SEC-2010» forment la base du monitoring budgétaire européen (cf. fiche «Contexte macroéconomique»). Depuis 2014, les pouvoirs locaux sont formellement intégrés dans la stratégie d'assainissement et sont tenus de respecter leur propre trajectoire budgétaire (conformément aux mécanismes de coordination instaurés par l'accord de coopération du 13 décembre 2013). Dans la pratique, le Conseil Supérieur des Finances recommande une trajectoire proche de l'équilibre pour l'ensemble des pouvoirs locaux (sous-secteur S1313 selon le SEC), oscillant selon les années entre -0,1% et +0,1% du PIB.

Parallèlement au renforcement des règles d'équilibre, les autorités de tutelle ont également adopté de nouvelles dispositions pour maîtriser l'évolution des investissements (qui exercent une influence déterminante sur le solde SEC des pouvoirs locaux) et contrôler l'endettement. Concrètement, ces nouvelles limitations s'expriment notamment sous la forme d'un montant maximum de nouveaux emprunts exprimé en EUR par habitant (Wallonie) ou d'un montant des charges des nouveaux emprunts correspondant au volume du remboursement en capital de l'exercice (Bruxelles).

> La politique de subsidiation régionale

Les subsides en capital accordés par les autorités supérieures (principalement par les Régions et Communautés) constituent traditionnellement un puissant stimulant/soutien à la politique d'investissement des communes. Par leur politique de subsidiation, les autorités supérieures incitent les communes à s'inscrire dans les politiques qu'elles entendent privilégier telles que par exemple les matières environnementales, la rénovation du patrimoine, l'efficacité énergétique des bâtiments, la création de nouvelles places d'accueil pour la petite enfance... Le taux d'intervention ou de subsidiation varie en fonction de la nature du projet et de l'autorité subventionnante.



Les trois grands mécanismes de subside des investissements

Subvention en capital liée à un projet spécifique

Il s'agit du mécanisme le plus classique, consistant en l'octroi d'une intervention à concurrence d'un % prédéterminé dans le financement d'un projet spécifique répondant à certains critères définis par l'autorité subsidiaire. Pour cette dernière, ce dispositif présente l'avantage de pouvoir orienter très précisément le choix des investissements à réaliser par les communes. Le risque étant de créer des «effets d'aubaine», c'est-à-dire de pousser à faire un investissement avec pour seule justification le fait que l'on peut bénéficier d'un subside. Pour les communes, outre la faible marge de liberté, ces mécanismes génèrent de fortes charges administratives étant donné que les modalités et procédures d'octroi de ces subsides diffèrent fortement selon le domaine du projet et le pouvoir subsidiant concerné (égouttage, infrastructures sportives, voirie, bâtiments classés...).

Fonds d'investissement / Droits de tirage

A contrario, le fonds d'investissement consiste à attribuer une enveloppe globale à chaque commune, définie sur la base d'un certain nombre de critères (population, kilomètres de voirie...). En comparaison des autres moyens de subvention classiques, le droit de tirage offre une plus grande transparence dans l'octroi des subsides, une simplification administrative accrue (et donc des gains financiers aussi en termes de dépenses de personnel), une meilleure prévisibilité des rentrées financières facilitant la planification des investissements. Ce système renforce également l'autonomie communale et la démocratie locale puisqu'il permet aux élus communaux de choisir d'initiative les projets d'investissement qui leur apparaissent comme les plus pertinents au regard de leur réalité locale.

Financements alternatifs

Dans le cadre de ce mécanisme (généralement initié par les Régions via le CRAC ou le FRBRTC), le montant de la part subsidiée est mis à disposition du maître de l'ouvrage sous forme d'un prêt (contracté par ce dernier) selon une durée fixée par l'autorité subsidiaire. L'intervention de cette dernière s'opère sous la forme d'une prise en charge partielle des annuités dudit prêt jusqu'à l'apurement total de la dette. Les communes bénéficiaires de ce financement alternatif sont généralement déterminées par le pouvoir subsidiant sur la base d'un appel à projet. Le financement alternatif est davantage une technique budgétaire du pouvoir subsidiant pour pallier à l'insuffisance des crédits budgétaires disponibles et permettre d'accélérer les processus d'octroi de subsides pour répondre à des besoins urgents (p. ex. répondre à des besoins suite à l'essor démographique de certaines villes, programme de mises aux normes d'infrastructures...). L'étalement dans le temps du subside octroyé (sur la durée du prêt) permet un effet multiplicateur des projets subsidiés.

TENDANCES RÉCENTES

Au cours de ces dernières années, les pouvoirs subsidants, également soumis à des restrictions budgétaires croissantes afin de respecter leurs engagements dans le cadre du pacte de stabilité européen, ont été amenés à revoir les mécanismes de subventions accordées aux pouvoirs locaux, notamment en recherchant des mécanismes minimisant l'impact comptable sur la base des normes SEC 2010.

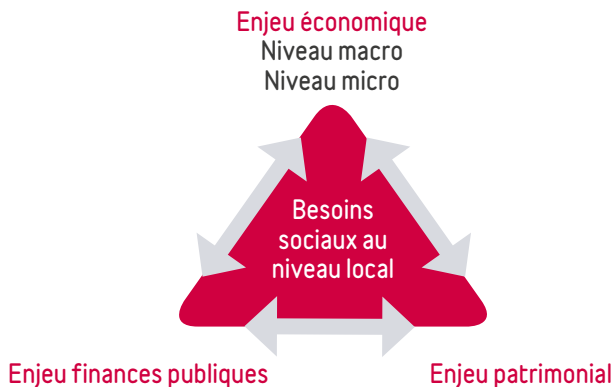
En **Wallonie** et à **Bruxelles**, la tendance observée ces dernières années a davantage consisté à globaliser les subsides dans le cadre d'un système de droits de tirage dans un fonds d'investissement (FRIC en Wallonie et dans le cadre de programmes triennaux d'investissements à Bruxelles).

En **Flandre**, les moyens du fonds d'investissement ont été intégrés dans le Fonds des communes depuis 2003, tandis qu'avec l'introduction du cycle stratégique et de gestion (BBC) depuis 2014, le financement propre et externe a lieu en fonction de la position de trésorerie de l'administration (exploitation + investissements).

Vu les risques importants de requalification au regard des normes SEC (Eurostat), les mécanismes de financement alternatifs ont par contre perdu de leur intérêt. Les trois Régions ont toutefois maintenu des dispositifs de subventions en capital classiques pour soutenir des projets d'investissement spécifiques.



POURQUOI EST-IL IMPORTANT QUE LES COMMUNES CONTINUENT À INVESTIR?



RÉPONDRE AUX BESOINS DE LA POPULATION (CF. ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE)

Les investissements publics locaux répondent à une demande croissante de services et d'équipements collectifs. L'accroissement des besoins collectifs découle de nombreux facteurs sociétaux et environnementaux, mais on pointera l'impact primordial de **l'évolution démographique** (tant en volume qu'au niveau de la structure de la pyramide des âges).

Or, la dynamique démographique varie significativement d'une commune à l'autre², principalement en raison de la variabilité des mouvements migratoires au niveau local qui exerce une influence déterminante, non seulement sur l'évolution du volume de la population mais aussi sur les caractéristiques démographiques (âge, nationalité, sexe...), socioéconomiques et culturelles. En effet, l'intensité de la migration (tant infranational qu'international) varie avec l'âge, les choix résidentiels étant en partie liés au cycle de vie des personnes. Les mouvements migratoires peuvent être dès lors à l'origine d'importants glissements de la structure par âge, certaines communes étant confrontées au **vieillessement** prononcé de leur population (communes côtières et certaines communes résidentielles à revenus élevés) alors que d'autres connaissent une forte expansion démographique conjuguée à un **rajeunissement** (comme les communes bruxelloises et la majorité des grandes villes du pays). Il est clair que ces dynamiques démographiques contrastées induisent des besoins en termes d'investissements locaux fondamentalement différents (nouveaux lotissements et voiries, crèches et écoles, équipements sportifs, maisons de repos, services d'aide à domicile...).

RATIONALISER LE FONCTIONNEMENT ET RÉPONDRE AUX NOUVELLES NORMES ENVIRONNEMENTALES DANS LE CADRE D'UNE APPROCHE «SMART» (CF. FICHE «DÉVELOPPEMENT DURABLE»)

Par ailleurs, le niveau d'exigence plus élevé de la population se traduisant par des **normes d'accessibilité, de sécurité, de confort...** toujours plus élevées ainsi que **les contraintes croissantes en matière d'environnement** (économies d'énergie, développement durable) génèrent également un flux d'investissement principalement en termes de rénovation de bâtiments et d'infrastructures.

La définition d'une politique en matière **d'efficacité énergétique des bâtiments** constitue certainement une priorité pour de nombreuses administrations. Outre la valeur d'exemple auprès des ménages et des entreprises au niveau de l'utilisation rationnelle de l'énergie, ce type d'investissement présente un potentiel d'effet retour extrêmement important tant d'un point de vue financier qu'en termes de diminution d'émission de CO₂.

Le **recours aux technologies numériques** permet enfin d'accroître l'effet de levier des politiques d'investissement en mettant à la disposition des gestionnaires des outils utiles pour une gestion plus intelligente et plus intégrée de l'ensemble des politiques locales (mobilité, services à la population, sécurité...).

PRÉSERVER LE PATRIMOINE (BÂTIMENTS, VOIRIES...)

L'investissement public local a sa dynamique propre. La création d'infrastructures implique nécessairement à terme des nouvelles dépenses d'aménagement ou de rénovation permettant de maintenir le patrimoine en état de bon fonctionnement. Les nouveaux projets d'équipement sont en réalité minoritaires parmi l'ensemble des investissements publics locaux.

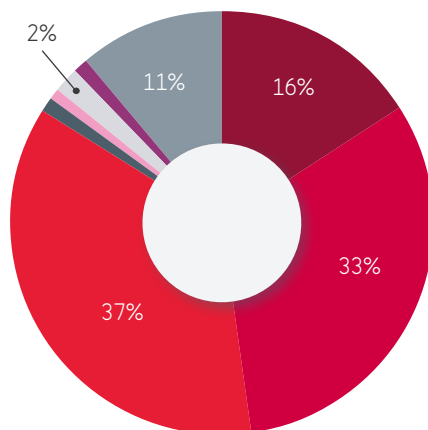
À titre indicatif, le total du bilan des communes (wallonnes) s'élève fin 2016 à 21,6 milliards EUR (soit 6.175 EUR par habitant). Les **immobilisations corporelles** représentent en moyenne près de 75% de l'actif total, soit les principaux éléments de l'actif. Le patrimoine mobilier et immobilier de la commune est principalement constitué de bâtiments, de terrains, d'équipements collectifs et du réseau routier (cf. graphique ci-dessous).

² Paper Belfius «Vieillessement au niveau local» + typologie.



L'ensemble de ce patrimoine dont la durée de vie économique oscille pour la majorité des équipements entre 5 et 30 ans, nécessite des investissements récurrents que ce soit au niveau de leur maintenance, du renouvellement, de la modernisation ou de la mise aux normes. Un sous-investissement structurel qui ne compenserait pas la dépréciation du patrimoine communal générerait en réalité une dette «cachée» (qui devrait être théoriquement prise en compte dans l'analyse économique globale des comptes publics).

Composition des immobilisations corporelles - Bilans des communes (wallonnes) 2016



- A. Terres et terrains non bâtis
- B. Constructions et leurs terrains
- C. Voiries
- D. Ouvrages d'art
- E. Cours et plans d'eau
- F. Mobilier, équipements, matériel
- G. Patrimoine artistique et divers
- H. Immobilisations en cours

CONTRIBUER À L'EFFORT MACROÉCONOMIQUE DES INVESTISSEMENTS PUBLICS (POUVOIRS LOCAUX = 35%)

Les investissements publics stimulent l'économie de deux manières. À **court terme**, ils ont un effet positif sur la demande dans l'économie, avec un impact direct et conjoncturel à la hausse sur le PIB, alors qu'à **long terme** les effets s'exercent davantage sur l'offre, grâce à un effet structurant sur le territoire.

Par essence, les investissements publics locaux ont un impact direct plus prononcé sur l'économie locale.

Les projets locaux sont en effet par définition dispersés géographiquement et présentent la caractéristique de faire davantage appel à de la main-d'œuvre et des entreprises locales (construction, transport, équipements...). Au-delà de l'impact sur l'économie locale et sur l'attractivité de leur territoire, le volume global qu'ils représentent engendre également un enjeu macroéconomique.

En effet, les investissements des pouvoirs locaux et régionaux génèrent un effet multiplicateur plus sensible par rapport au niveau national et contribuent davantage à une croissance structurelle. Après la récession de 2009 et la crise financière, nombre de pays ont focalisé leur plan de relance sur la stimulation, le soutien ou la protection des investissements locaux. Les pouvoirs locaux devaient ainsi être en mesure de jouer un rôle stabilisateur avec les autres acteurs publics.

QUELLES PISTES POUR RELANCER LES INVESTISSEMENTS?

RÉDUIRE LES FREINS À L'INVESTISSEMENT

> Restaurer les marges de manœuvre financières et réduire les incertitudes

Réduire les incertitudes budgétaires constitue certainement un préalable pour offrir un horizon d'investissement stable. Dans cette perspective, les impacts budgétaires de la réforme des pensions constituent une épée de Damoclès qu'il convient de lever sous peine de prolonger une éviction des projets d'investissement (cf. fiche «Quel équilibre financier?»).

> Assouplissement des règles budgétaires européennes

La problématique des règles budgétaires européennes (pacte de stabilité et normes SEC) et leur déclinaison sur les pouvoirs locaux pèsent incontestablement sur la politique d'investissement mais dépassent clairement leur champ d'action.

Il est sans doute plus réaliste de se fonder sur les recommandations formulées en la matière par le Pacte National d'investissement, à savoir:

- tenir compte des amortissements dans le cadre du calcul du solde budgétaire (plutôt que des dépenses brutes d'investissement)
- bénéficier de la clause d'investissement en exerçant une certaine flexibilité lorsque des investissements spécifiques efficients sont réalisés
- dans le cadre du pacte de stabilité interne, prévoir une modulation de la trajectoire budgétaire et de la répartition des objectifs entre les différentes autorités publiques, fédérales et les Régions en fonction de l'effort d'investissement

Dans la foulée, il est important également que les autorités de tutelle régionales procèdent à une évaluation des mécanismes de contraintes budgétaires applicables aux pouvoirs locaux de leur ressort (règles d'équilibre budgétaire, balises d'investissement...).



> Renforcer et simplifier les mécanismes de subsidiation

Au cours de la dernière mandature, les investissements communaux n'ont progressé qu'en Région bruxelloise qui est précisément la seule Région à avoir intensifié sa politique de subsidiation. Un renforcement des enveloppes budgétaires dédiées aux fonds d'investissement exerce inévitablement un impact stimulant sur les investissements communaux.

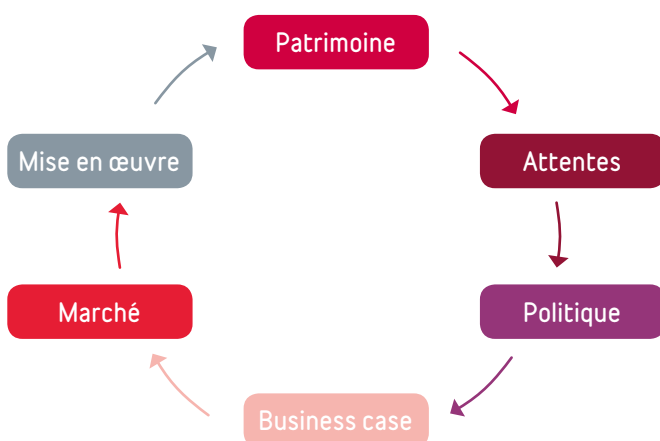
LA NÉCESSITÉ D'UNE GOUVERNANCE SPÉCIFIQUE POUR LES INVESTISSEMENTS PUBLICS LOCAUX (CF. FICHE «ORGANISATION ET BONNE GESTION»)

Par rapport aux dépenses d'exploitation classiques, les dépenses d'investissement présentent un certain nombre de **caractéristiques distinctes**.

- Elles portent sur des **montants souvent importants** et leur mise en œuvre s'étend généralement sur plusieurs années.
- Les grands projets étant souvent «uniques» et **techniquement complexes**, ils sont souvent soumis à des dépassements de coûts qui peuvent être une source majeure de risques financiers pour une administration.
- Les dépenses d'investissement créent des actifs durables qui doivent être maintenus. Cela signifie que les décisions concernant la réalisation d'un projet aujourd'hui créent des **obligations financières futures** pour le fonctionnement et l'entretien.
- Compte tenu des sommes importantes concernées, de la visibilité qu'ils sont susceptibles de procurer et le fait que leurs «bénéfices» peuvent être spécifiques à des secteurs ou endroits particuliers, les projets d'investissement recueillent davantage que les autres dépenses publiques l'attention des citoyens, voire des médias, et donc des élus.

En synthèse, il est désormais reconnu que les dépenses en capital sont techniquement «différentes» des autres types de dépenses publiques, ce qui nécessite un processus de gestion spécifique. Une gestion efficace de l'investissement en capital doit donc s'appuyer sur une **gouvernance solide**.

Schéma du cycle de décision et de gestion de l'investissement public³



L'axe de réflexion principal est de considérer que l'efficacité des dépenses en capital **dépend des décisions prises tout au long du cycle de vie d'un actif**. En d'autres termes, il convient de considérer les décisions prises lors de la préparation, de la sélection et de la mise en œuvre des projets, ainsi que le maintien et l'exploitation des actifs une fois la construction terminée.

RECOURIR À DES FORMULES DE FINANCEMENT ALTERNATIVES (PPP, CPE, LEASING...)

Au-delà des spécifications techniques, le développement et la mise en œuvre de chaque projet d'investissement nécessitent une réflexion sur le **choix du mode de financement le plus approprié**. Outre les formules de financement classiques (principalement le crédit à long terme), il peut être très utile pour les administrations d'élargir la réflexion aux modes de gestion associant le secteur privé, voire à la possibilité que la responsabilité économique du projet soit supportée par le secteur privé, hors du budget de l'administration en minimisant dès lors l'impact sur les normes budgétaires.

Parmi ces **formules de financement alternatives**, nous citerons comme exemple le leasing opérationnel, les contrats de concession, certaines formes de Partenariat Public Privé (PPP), les formules dites du «**tiers investisseur**» en matière d'efficacité énergétique, notamment.

Schématiquement, le **PPP** consiste en un partenariat liant des acteurs publics et privés dans le but d'élaborer, de construire, de financer et éventuellement d'entretenir et d'exploiter un bien public, généralement des infrastructures.

Les investissements en matière d'efficacité énergétique se prêtent particulièrement bien au recours à des formules dites du «tiers investisseur». Ce dernier est une société (ESCO – Energy Service Company) qui prend à sa charge les investissements économiseurs d'énergie à la place des administrations locales et se rembourse via les économies générées. Après un certain nombre d'années (généralement 5 à 7 ans), l'investissement est remboursé et les économies reviennent directement au bénéfice de l'administration. Le recours aux **contrats de performance énergétique (CPE)**, c'est-à-dire l'engagement par un prestataire sur des résultats d'économie à atteindre, constitue une solution pratique pour à la fois faire appel à une expertise externe et réduire le montant de l'investissement initial à consentir.

Ces solutions possèdent comme caractéristique commune qu'un tiers supporte le risque de l'investissement. Dans le chef de la commune, ces solutions nécessitent une évolution dans la conception même du mode de gestion qui dépend notamment du niveau acceptable de «dessaisissement» qu'elle assumera concéder à un tiers.



Un Pacte national pour stimuler les investissements stratégiques

Pour pallier à la faiblesse historique des investissements publics en Belgique, et aux conséquences négatives sur tant sur notre stock de capital que sur la productivité de notre économie, le gouvernement a annoncé en mars 2017 l'élaboration d'un **Pacte National pour les Investissements Stratégiques**.

Le Pacte entend atteindre ces objectifs en renforçant et en accélérant les investissements stratégiques dans plusieurs domaines de notre économie dans lesquels secteur privé et autorités pourront jouer un rôle crucial. Un Comité stratégique a été institué pour rédiger des avis concrets avec l'appui d'experts du secteur public, du monde académique, du monde des entreprises et de la société civile. Le but des mesures proposées est d'assurer un climat d'investissement sain pour créer une croissance économique durable et inclusive à l'horizon 2030.

Dans ce Pacte, le Comité stratégique a identifié quelque **150 milliards d'euros d'investissements** et de mesures soutenant directement les investissements. Environ 45% seront pris en compte par les pouvoirs publics. Les recommandations d'investissement s'articulent autour de **6 domaines** (la transition numérique, de cybersécurité, l'enseignement, la numérisation du système de santé, les projets énergétiques et la mobilité). Chacun de ces domaines a été retenu pour son potentiel de gain de productivité, ses retombées dans d'autres domaines et son vaste impact économique.

Les investissements auront un impact considérable sur l'économie. Ainsi, les investissements dans la transition numérique stimuleront la productivité et la croissance économique. Grâce à ces investissements, l'économie enregistrera une croissance de 1,5 à 2% par an à l'horizon 2030. Enfin, le Comité stratégique estime que les investissements proposés donneront lieu à d'importantes économies. Un secteur public numérique est un secteur public qui est à la fois plus économe et plus efficace. Une meilleure gestion des bâtiments et des soins de santé pourra générer chaque année plusieurs milliards d'économie. À leur tour, ces ressources pourront être réinvesties.

Belfius Banque SA, Place Charles Rogier 11, 1210 Bruxelles -
IBAN BE23 0529 0064 6991 - BIC GKCCBEBB -
RPM Bruxelles TVA BE 0403.201.185 - N° FSMA 19649 A

