

Conseil politique du MOC  
Namur, le 5 juin 2018

# Le Pacte national pour les investissements stratégiques: une perspective critique

Damien PIRON  
Aspirant du F.R.S.-FNRS  
Université de Liège (SPIRAL & Tax Institute)



# Vendredi 28/09/2018, à Liège



**DES RÉGIONS QUI COMPTENT.  
LA RECONFIGURATION  
NÉOLIBÉRALE DE LA BELGIQUE  
FÉDÉRALE SAISIE PAR LES  
FINANCES PUBLIQUES**

Dissertation doctorale présentée par Damien PIRON (Aspirant FRS-FNRS)

le vendredi 28 septembre 2018 en vue de l'obtention du grade de

Docteur en sciences politiques et sociales de l'Université de Liège

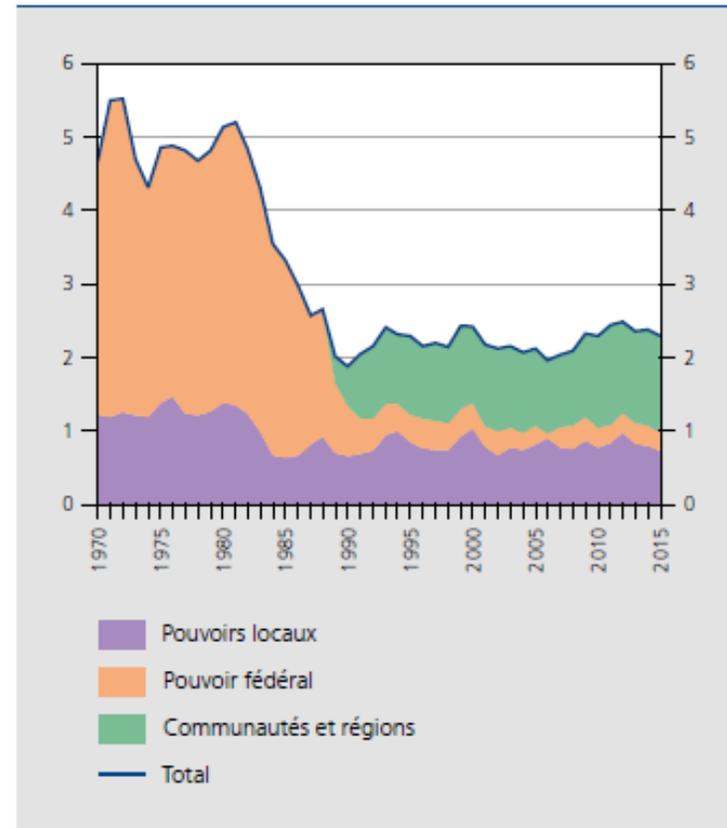
# Plan de l'intervention

- 1) Le contexte de l'investissement public en Belgique
- 2) Le Pacte National pour les Investissement Stratégique (PNIS)
- 3) Le Pacte wallon d'investissement (PWI)
- 4) Quelques réflexions à propos du partenariat public-privé (PPP)

# 1) Le contexte de l'investissement public en Belgique

# Contexte (1) : importante diminution du niveau des investissements publics au cours des années 1980

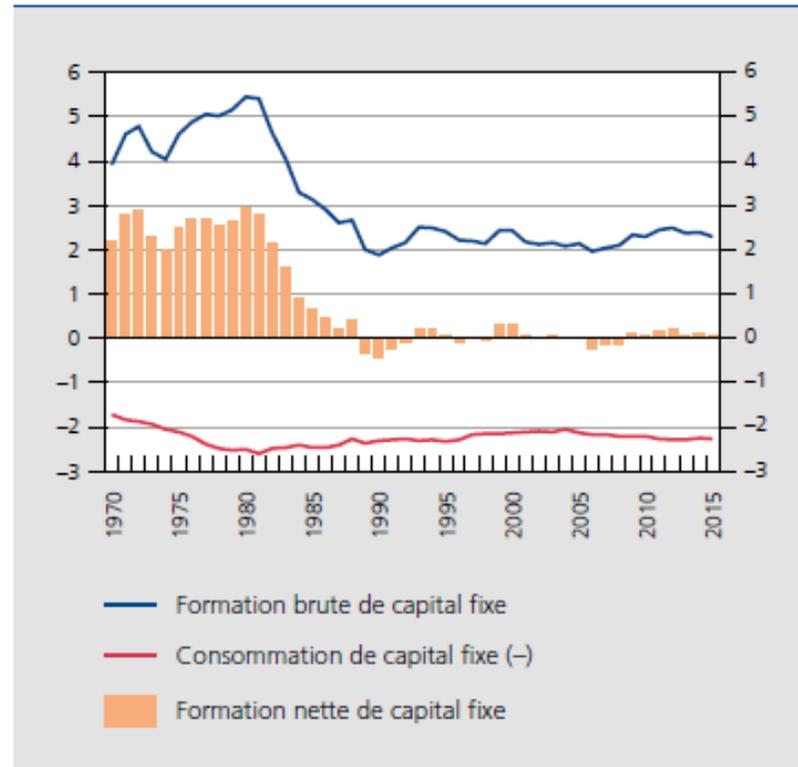
GRAPHIQUE 1 ÉVOLUTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS EN BELGIQUE  
(investissements publics par sous-secteur<sup>(1)</sup>, pourcentages du PIB)



Source: Melyn et al. (2016)

# Contexte (2) : les investissements publics suffisent à peine à maintenir le stock de capital public

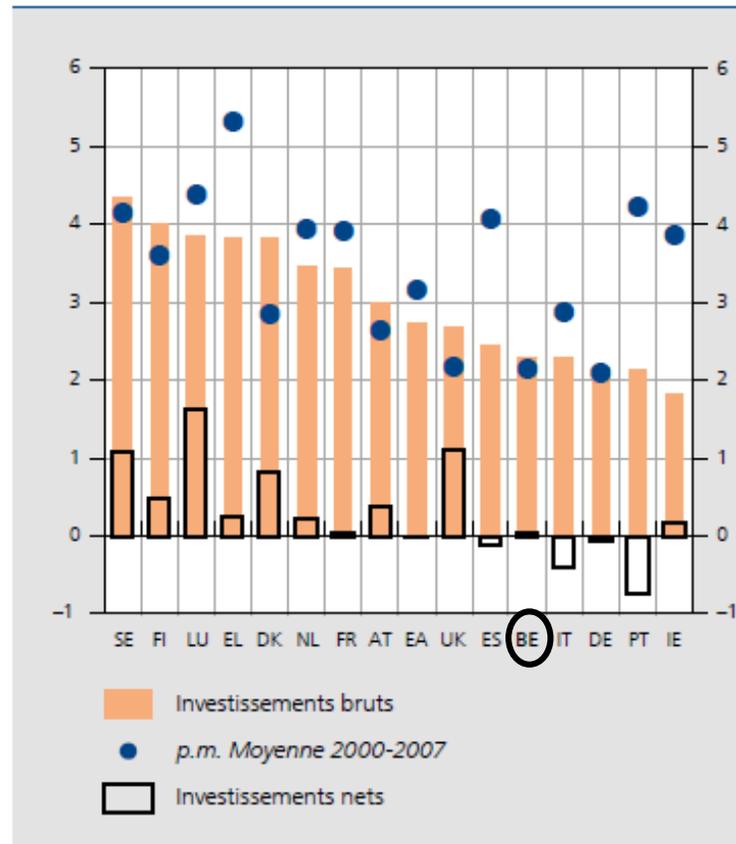
GRAPHIQUE 4 LES INVESTISSEMENTS PUBLICS BELGES  
COMPENSENT À PEINE LA DÉPRÉCIATION  
(pourcentages du PIB)



Source: Melyn et al. (2016)

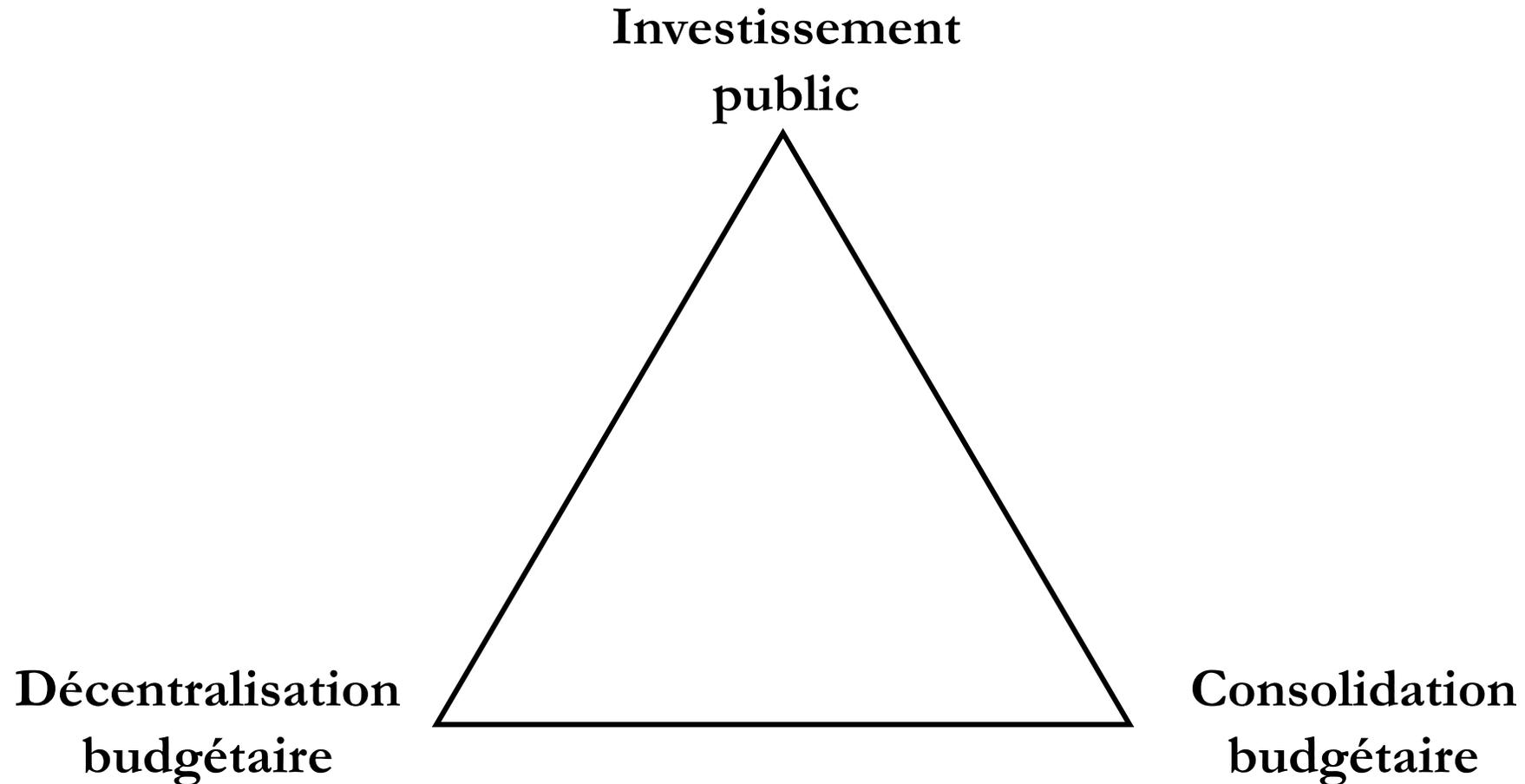
# Contexte (3) : le taux d'investissement public en Belgique figure parmi les plus faibles d'Europe

GRAPHIQUE 5 LES INVESTISSEMENTS PUBLICS EN BELGIQUE SONT PARMIS LES PLUS BAS D'EUROPE  
(pourcentages du PIB, 2015)



Source: Melyn et al. (2016)

# Synthèse : la « trinité impossible » des finances publiques en Belgique



## 2) Le Pacte National pour les Investissements Stratégiques (PNIS)

# Pacte National pour les Investissements Stratégiques (PNIS)

- Plan dévoilé en 2016: 60 milliards à l'horizon 2030
- 9 milliards à l'horizon 2020 (Myrrha, RER, cybersécurité, *etc.*)
- **Répartition?** Autorité fédérale : 1,7 milliards *vs.* entités fédérées : 7,3 milliards
  - Flandre : Oosterweel (1,4 md €)
  - Bruxelles: tunnels (0,5 md €), métro (0,9 md €)
  - RW: recherche et numérique (0,7 md €), plateformes multimodales (0,5 md €) et transition énergétique (0,5 md €)
  - CF: recherche (1,5 md €), rénovation des infra. culturelles et hospitalières, personnel Pacte d'Excellence (0,7 md €)
- **Six axes stratégiques:** mobilité, énergie, numérique, santé, enseignement, sécurité/justice
- 6 groupes de travail, 1 comité central de pilotage
- **Impression:** « déjà-vu » ; « pot-pourri de désirs politiques » » (*L'Écho*, 22/2)

# Volet « européen »

- Comité de concertation (12/17): *position paper* intra-belge sur l'**assouplissement de la clause de flexibilité** du PSC (voir dia suivante)
- **Enjeu?** Immuniser les investissements « productifs » → Deux aspects:
  - *Ponctuel*: réaménagement de la trajectoire budgétaire de 0,5% du PIB pour « raisons exceptionnelles » (investissement public productif)
  - *Général*: assouplir les normes comptables européennes
- **Commission réticente** à l'adaptation de la clause d'investissement: « la clause d'investissement a été mise en place dans un contexte de reprise incertaine, pour éviter que l'investissement ne soit sacrifié. Nous sommes sortis de cette phase. Alors que la reprise est là et bien là, pour investir, **il faut donc dégager des marges** » (Moscovici)
- Par ailleurs, certains projets passent difficilement pour des investissements productifs (centres fermés, tribunaux, prisons, F16, dépenses de personnel, etc.) → Confusion entre investissement *public* et investissement *productif*?

# Clause d'investissement

GRAPHIQUE 12 APPLICATION DES CRITÈRES DE LA CLAUSE D'INVESTISSEMENT AUX PAYS DE LA ZONE EURO  
(chiffres pour 2016, en pourcentage du PIB potentiel, sauf mention contraire)



Source: CE.  
(1) En points de pourcentage du PIB.

Source: Melyn et al. (2016)

### 3) Le Plan wallon d'investissement (PWI)

# Le Plan wallon d'investissement (PWI)

- Janvier 2018 : Plan wallon d'investissement (PWI) de 5 milliards d'euros en 5 ans
- **Financement?**
  - PPP: 2,8 md € → **Voie privilégiée**
  - Engagement direct de la Wallonie: 1,4 md € (financements alternatifs et réaffectations)
  - « Codes 8 »: 0,5 md €
  - Secteur public local: 300 millions €
- Catalogue de 31 projets proposés ; **3 piliers**: innovation-recherche, mobilité, énergie
- Compteurs intelligents, renouvellement de l'éclairage public (0,5 md €); logement (publics + efficacité énergétique) (0,75 md €); mobilité: infrastructures favorisant le covoiturage, cyclopiétonnes, transport en commun, etc. (1,1 milliard)
- Lien avec le fédéral? **3 projets majeurs inscrits dans PNIS**: économie numérique (0,7 md €), multi-modalité des transports (0,5 md €) et compteurs électriques intelligents

# Le Plan wallon d'investissement (PWI)

- **Comité d'accompagnement** (mission stratégique d'analyse, d'évaluation, consultative, d'appui à la mise en œuvre des projets, etc.): 25 membres: SPW, secteur privé (PWC, confédération construction, Conseil de l'Industrie, Conseil des PME, Immowal), parastataux, UVCW, académiques, etc.;
- **Comité technique et financier** (analyse des différents modes de financement possibles, mesure d'impact et monitoring budgétaire): CIF, FEBELFIN, BELFIUS, BEI, IWEPS, CERPE, Inspection des finances
- Deux conditions : minimum 10 *millions* € + retour sur investissement (croissance, emploi, etc.)
- Chaque projet sera analysé en vue de voir s'il peut faire l'objet d'un **PPP**

## 4) Quelques réflexions à propos du partenariat public-privé (PPP)

# Le traitement comptable des PPP

- Éclosion en Grande-Bretagne dès 1992, sous le label PFI → Construction d'une infrastructure par un opérateur privé en vue de la dispensation à long terme d'un service
- Sur le plan comptable: mélange de dépenses courantes (livraison d'un service) et de capital (construction d'un actif) → **Quel traitement réserver aux PPP?** → Enjeu budgétaire mais aussi socio-politique majeur
- Faut-il dissocier les deux types de dépenses réunies dans un PFI ? Deux options:
  - Oui: dépenses de capital enregistrées dès la conclusion du contrat
  - Non: enregistrement des indemnités annuelles
- GB: assimilation du PFI à un **contrat de bail** → Traitement unique
- Déplacement: qui détient la **propriété économique** de l'actif ? → Répartition des risques et avantages (*risks and rewards*) ?

# Eurostat ouvre la porte aux PPP en Europe

- Années 2000: intérêt des instances communautaires pour les PPP
- « *Ouverture* » d'Eurostat en 2004:
  - PPP comme contrat de bail (inspiré par GB)
  - Enregistrement hors-bilan si le partenaire privé supporte la « majorité » des risques (i.e. risque de construction et le risque de disponibilité ou de demande)
- Critiques (FMI, OCDE, etc.): **test faible**, qui encourage le recours aux PPP pour des motifs comptables (contourner le PSC)
- Expansion des PPP en Europe et **exploration des frontières** de la jurisprudence d'Eurostat

# Des traductions nationales aux clarifications comptables

- MGDD 2010: section consacrée aux PPP → But ?
  - Tenir compte des effets de la crise sur le marché des PPP
  - Mettre fin aux interprétations « *abusives* »
- **Interprétation stricte de la jurisprudence de 2004:** pas de hors-bilan lorsque des mécanismes contractuels impliquent une reprise des risques par les pouvoirs publics → Rôle confiné à la **conception**
- Vague de **requalifications**, notamment en Flandre

# Enjeux associés au transfert de la propriété économique



- Larges compensations financières: « *si tu satisfais vraiment à toutes les conditions posées par Eurostat, alors tu dois te poser la question: ‘veut-on encore payer ça ?’* » (PMV)
- Au niveau organisationnel, l’opérateur privé dispose de l’actif à sa guise: « *en tant que partenaire privé, je vais donc pouvoir exploiter ces écoles et y organiser d’autres choses, sans que l’école n’ait le moindre mot à dire* » (PMV)
- **Paradoxe ?** Conduire une politique d’investissement public dynamique implique le recours à des montages onéreux (exigences de rendement financier), inscrits dans une logique de privatisation des infrastructures  
→ **Mise en marché de l’investissement public**

# Aperçu prospectif: vers une optique de « contrôle » ?

- **Harmonisation comptable internationale:**
  - IFRIC 12: **contrôle** du service et de l'intérêt résiduel
  - IPSAS 43: « miroir » → Vaste majorité des PPP conclus en Europe; application sur base volontaire
  - SEC 2010: codification de la jurisprudence d'Eurostat, contrôle comme indicateur subsidiaire → Formulation ambiguë
- **Enjeux:**
  - Quelles interactions entre comptabilités publique et nationale?
  - Tension entre surveillance budgétaire et transparence budgétaire
  - Survie du marché des PPP: cousin de la privatisation, dernier rempart avant la privatisation complète des services?



"But under a different accounting convention ..."



Conseil politique du MOC  
Namur, le 5 juin 2018

# Le Pacte national pour les investissements stratégiques: une perspective critique

Damien PIRON  
Aspirant du F.R.S.-FNRS  
Université de Liège (SPIRAL & Tax Institute)  
[Damien.piron@uliege.be](mailto:Damien.piron@uliege.be)

