

Le Plan wallon d'investissements (PWI) :

Analyse

Gianni Infanti ■ Janvier 2018

Le gouvernement wallon a adopté un plan d'investissements de 5,03 milliards d'€, répartis sur 31 projets et s'étalant sur la période 2019-2024.

Dans la philosophie, il s'agit d'une transposition régionale du Pacte national pour les Investissements stratégiques (PNIS) décidé par le gouvernement fédéral en mars 2017.

Cette analyse se propose de détailler ce plan et, sur base des premiers éléments dont nous disposons, d'en faire la critique.

Les constats du gouvernement wallon

Le gouvernement a décidé d'investir en Wallonie afin de rencontrer des besoins impérieux en matière d'infrastructures mais également de répondre à d'autres besoins sociétaux.

Cette décision est motivée par le fait que, selon une étude réalisée par le Centre de Recherches en Economie régionale et Politique économique de l'Université de Namur en 2017, la Belgique apparaît, depuis plus de trente ans, comme un des Etats membres de la zone euro dont l'investissement public est le plus faible.

De plus, avec un taux d'investissement public qui s'est stabilisé et qui oscille entre 2 et 2,5 % du PIB, cela signifie qu'il suffit à peine à compenser la dépréciation du capital, conduisant à un investissement net quasiment nul, voire négatif pour certaines années.

Le sous-investissement public de la Belgique engendre donc une dégradation des actifs publics tant du point de vue de leur quantité que de leur qualité. Enfin, en termes de statistiques, il est bon de rappeler que la majorité des investissements publics (58,1 %) sont réalisés par l'Entité 2, à savoir les Régions et Communautés.

Un plan d'investissements jugé « ambitieux » par le gouvernement

Augmenter le volume d'investissements

D'après le Bureau fédéral du Plan, une augmentation de l'investissement public de 0,5 % du PIB¹ augmente le PIB, la consommation privée et l'investissement privé. Ce 0,5 % est donc le pourcentage minimum afin que les investissements publics aient un réel effet sur la performance économique de la Région. Par ailleurs, au sein des investissements publics, les investissements en infrastructures sont considérés comme ceux dotés du potentiel de croissance le plus élevé. En Belgique, ces investissements sont, d'après le Bureau du Plan, réalisés à hauteur de 98 % par les Communautés, les Régions et les pouvoirs locaux.

C'est sur base de ces constats que le gouvernement s'est fixé comme objectif d'augmenter le niveau des dépenses d'investissements de 5 milliards entre 2019 et 2024. Pour cela, il compte mobiliser le secteur privé et les pouvoirs locaux et devra modifier les règles de gouvernance budgétaire, tant au niveau belge qu'au niveau européen.

¹ Le PIB wallon est estimé à 91 milliards d'€ en 2017. 0,5 % de 91 milliards représente 4,55 milliards d'€.

Mobilisation du secteur privé et des pouvoirs locaux

Comme dit précédemment, les moyens relatifs aux différents investissements seront répartis entre la Région, les pouvoirs locaux et le secteur privé. Début 2019, l'essentiel de l'enveloppe sera supporté par la Région en vue d'amorcer la croissance des investissements dans le secteur privé et au niveau des pouvoirs locaux. Par la suite, ce rapport devrait, selon les prévisions du gouvernement, s'équilibrer pour atteindre la parité.

Pour y arriver, le gouvernement devra :

- s'engager de manière plus dynamique dans la voie des partenariats public-privé (PPP) ;
- limiter les contraintes qui pèsent actuellement sur les investissements des pouvoirs locaux.

Un PPP, c'est quoi ? Pour rappel, le partenariat public-privé est un mode de financement par lequel une autorité publique fait appel à des prestataires privés pour financer et gérer un équipement assurant ou contribuant au service public. Le partenaire privé reçoit en contrepartie un paiement du partenaire public et/ou des usagers du service qu'il gère.

L'avantage de ce type de partenariats est de permettre de réduire de manière importante les impacts des investissements concernés en termes de solde de financement SEC. L'inconvénient pour la Région et/ou les usagers est un coût supérieur d'utilisation (le privé n'est guère philanthrope).

Au niveau des pouvoirs locaux, leurs investissements sont actuellement bridés par l'imposition de balises qui limitent les investissements financés par emprunt. Cette limite est fixée à 180 € par habitant et par an lorsque la commune présente un exercice en équilibre (recettes-dépenses > 0) et à 165 € si la commune présente un exercice en déficit.

La proposition du gouvernement à ce sujet serait de supprimer cette balise en fonction de la situation financière de la commune ou de réaliser une pluriannualisation de celle-ci sur 6 ans (pour coller au cycle de la législature).

Modification des règles en matière de gouvernance budgétaire

Dans le cadre du Pacte national pour les Investissements stratégiques (PNIS), le gouvernement fédéral s'est proposé de plaider auprès de la Commission européenne afin que la clause d'investissement prévue actuellement dans le Pacte de stabilité et de croissance soit assouplie en faveur des projets qui seraient retenus dans le cadre du PNIS.

Le gouvernement wallon étudiera des pistes possibles d'assouplissement des règles budgétaires européennes sur base de la demande du gouvernement fédéral.

Un plan d'investissements jugé « crédible » et « financé » par le gouvernement

Le gouvernement souhaite que les projets repris dans le PWI répondent à deux conditions :

1. il doit s'agir d'investissements d'infrastructures avec un retour sur investissements (en termes de croissance, d'emploi, de retombées économiques...);
2. les projets doivent atteindre un montant minimum d'investissement de 10 millions d'€.

Le tableau ci-dessous identifie les moyens mobilisables par la Région, le secteur privé et les pouvoirs locaux en vue d'alimenter le PWI.

<u>En millions d'euros</u>	2019	2020	2021	2022	2023	2024	TOTAL 2019-2024
Nouveaux investissements RW avec impact SEC	50	97	278	425	309	221	1.380
<i>Nouveaux financements alternatifs</i>	0	50	100	125	150	150	575
<i>Autres investissements compensés par marges libérées, réorientation de dépenses courantes et/ou économies supplémentaires</i>	50	47	178	300	159	71	805
Nouveaux codes 8 (*)	50	100	100	100	100	100	550
Nouveaux PPP (investissements)	0	200	500	700	700	700	2.800
Nouveaux investissements du secteur public local	0	50	25	50	75	100	300
TOTAL	100	447	903	1.275	1.184	1.121	5.030

(*) Il est proposé que l'enveloppe additionnelle en codes 8², dont le montant est fixé à 100 millions d'euros par an, soit une enveloppe globale dans laquelle chaque ministre pourra puiser et proposer au gouvernement le financement d'un projet.

Dans l'optique de dégager des marges afin de financer la trajectoire d'investissements, le gouvernement dit vouloir s'engager dans une démarche de valorisation des actifs immobiliers.

Cette démarche pluriannuelle se réalisera à partir des conclusions dégagées par le Masterplan immobilier prévu dans le nouveau contrat d'administration en ce qui concerne l'immobilier administratif.

Pour l'immobilier géré par les métiers, il sera envisagé de confier un SIEG³ à Immowal afin de :

- dresser un inventaire exhaustif des propriétés régionales (SPW, UAP, etc.) ;
- identifier des quick wins (loyers à percevoir, exonérations de taxes, etc.) ;
- prévoir un plan de ventes pluriannuel.

Il convient d'être particulièrement prudent face à cette annonce du gouvernement. En effet, si cela signifie (comme ça été le cas au Fédéral) que la Région compte vendre des bâtiments qu'elle louera par la suite, cette technique apporte de la liquidité à court terme mais est extrêmement onéreuse sur le long terme.

² Octrois et remboursements de crédits ; participations et liquidations de participations ; autres produits financiers.

³ Service d'intérêt économique général.

Un plan d'investissements centré sur la mobilité, l'énergie, la recherche ; l'innovation et le numérique

Investir dans la mobilité

Le gouvernement souhaite qu'en 2030, les personnes et les marchandises puissent circuler sur le territoire de manière fluide, sécurisée en utilisant au mieux chaque mode de transport en regard de sa pertinence économique et environnementale.

Les objectifs poursuivis par le gouvernement sont de garantir à tous une accessibilité aux biens et aux services tout en réduisant drastiquement le nombre d'accidents de la route, le nombre de kilomètres d'embouteillages et les émissions de gaz à effet de serre issues du secteur du transport.

Pour soutenir le développement économique, le gouvernement propose de concentrer les investissements sur les infrastructures permettant la mise en œuvre de la multimodalité et des modes de transport alternatif à la voiture et aux camions.

Accélérer la transition énergétique

Le gouvernement propose d'investir massivement dans la rénovation du bâti existant, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, pour maximiser l'efficacité énergétique du parc immobilier wallon. Un accent spécifique sera mis sur l'isolation des logements en vue de l'amélioration indispensable des performances énergétiques du bâti wallon et de réduire la consommation d'énergie des ménages.

Le gouvernement propose également d'investir dans les sources d'énergie renouvelable.

Investir dans la recherche, l'innovation et le numérique

La recherche, l'innovation et le numérique constituent des enjeux majeurs pour la Wallonie. Les technologies de l'information et de la communication (TIC) participent de manière significative à la performance et à la vitalité des entreprises et de l'économie.

Le gouvernement estime que la transformation digitale est une réelle opportunité pour créer de nouveaux emplois de qualité sur le territoire wallon. Pour répondre aux besoins futurs, le gouvernement compte investir massivement dans l'installation d'infrastructures de très haut débit ainsi que dans le développement de nouvelles compétences dans un secteur où la recherche et l'innovation sont un des moteurs.

L'accompagnement du Plan

En termes de suivi et de monitoring du plan, le gouvernement compte mettre en place :

- un comité d'accompagnement qui suivra la mise en place des projets. Au sein de ce dernier se trouveront les acteurs privés, académiques, fédérations, représentants des pôles de compétitivité, CESW, Conseil du Numérique, Conseil de l'Industrie, Conseil des PME, pouvoirs locaux, DGO pour accompagner la mise en œuvre des projets ;
- des comités financiers et techniques :
- le comité de monitoring, la CIF⁴, le CERPE⁵ chargés du monitoring année après année des trajectoires fixées ;
- Eurostat, FEBELFIN, BEI, IWEPS chargés de l'optimisation des investissements, notamment dans le cadre des PPP.

Un Plan sensé accélérer les investissements, simplifier les procédures et améliorer la gouvernance

Le gouvernement souhaite faciliter l'investissement. Pour cela, il compte :

1. améliorer, rationaliser et fluidifier des textes et procédures liés aux investissements économiques ;
2. mettre en œuvre des recommandations issues de l'évaluation du décret sur les implantations commerciales du 5 février 2015, en vue de favoriser les implantations commerciales en centre-ville ;
3. au niveau des révisions de plans de secteur et permis :
 - mettre en œuvre un nouveau mécanisme lié au principe de confiance quant à la prolongation des permis d'environnement et permis uniques ;
 - résorber l'arriéré des révisions de plans de secteur, en cours d'instruction, au moyen notamment d'une opération unique d'externalisation ;
 - supprimer le dispositif de prolongation de 30 jours du délai d'instruction ;
4. accélérer le traitement des dossiers par les pouvoirs locaux et la publication des délais et indicateurs de performance ;
5. modifier des dispositions décrétales et réglementaires de manière à faciliter les investissements énergétiques ;

⁴ Cellule d'informations financières.

⁵ Le Centre de Recherches en Economie régionale et Politique économique (Unamur).

6. revoir en profondeur le fonctionnement du FRIC (Fonds régional d'Investissement communal) afin d'en faciliter le mécanisme ;
7. revoir la balise d'investissement (voir supra 3.2) ;
8. au niveau de la tutelle : suppression de la suspension du délai de tutelle entre le 15 juillet et le 15 août ;
9. en matière de rénovation de logement : mise en place d'un cadastre dynamique, qui permettra d'assurer un monitoring de l'état d'avancement de l'amélioration du parc du logement wallon ;
10. renforcer l'accès des PME aux marchés publics, afin de rencontrer les demandes des acteurs du secteur :
 - en soutenant le travail qualitatif des pouvoirs adjudicateurs ;
 - en incitant à la stricte application des cahiers des charges types en bâtiments (CCTB) et voiries (Qualiroutes) ;
 - en veillant au respect des délais de procédure (permis d'urbanisme, délais de paiement...) ;
 - en poursuivant la simplification administrative en mettant l'accent sur les moyens électroniques ;
 - en améliorant la qualité des informations sur les marchés publics disponibles en utilisant divers canaux de communication ;
 - en renforçant le dialogue entre les PME et les acheteurs ;
 - en réalisant une cartographie uniformisée et interactive des impétrants ;
 - en encourageant les mesures aidant à surmonter les capacités techniques et financières limitées des PME, notamment par la division en lots des marchés de plus de 135.000 €, en profitant de la possibilité de faire valoir des capacités d'entreprises tierces, en fixant des exigences proportionnées en matière de qualification et de capacités financières.

Un Plan d'investissements qui devrait renforcer la lutte contre le dumping social à travers les marchés publics

Le gouvernement wallon souhaite que les travaux wallons et tout subside accordé aux pouvoirs locaux ou à des tiers soient conditionnés à la mise en œuvre des clauses facultatives de lutte contre le dumping social prescrites par l'arrêté royal du 18 avril 2017. De plus, à chaque fois que cela sera possible et dans un maximum de dossiers, le gouvernement demande d'inclure des clauses sociales et environnementales.

Le gouvernement souhaite également appliquer strictement les outils développés par la Wallonie afin de lutter contre le dumping social, en particulier le Guide du SPW pour promouvoir une concurrence loyale et lutter contre le dumping social.

A l'inverse du Fédéral, le gouvernement wallon veut favoriser l'intégration de critères d'attribution multiples qui permettent de faire primer le rapport qualité-prix sur le prix proprement dit.

Le gouvernement souhaite également développer un label « entreprise sans dumping social » en Wallonie.

Critiques & commentaires

Un choix de thèmes porteurs mais dispersés

Les 31 projets retenus touchent à des thématiques porteuses pour l'investissement en Wallonie : recherche et développement, mobilité, dragage, énergie, santé, maison de repos, handicap, crèches, zonings, formation, friches, aéroports, patrimoine, piscines, tourisme et travaux subsidiés. A la lecture des différentes thématiques abordées, on ne peut que constater que le gouvernement a visé large et n'a pas concentré ses moyens sur des secteurs d'investissements privilégiés. A défaut d'être efficace, cette technique de « saupoudrage » ne vise en réalité qu'à contenter un maximum d'acteurs; il s'agit d'un grand pas en arrière par rapport aux différents Plan Marshall.

Un financement douloureux des projets

Ce plan d'investissements s'étale de 2019 à 2024.

Premier constat : le gouvernement actuel ne participera au financement que pour la seule année 2019. Or, à la lecture du tableau page 3, on peut constater que l'engagement du gouvernement n'est que de 100 millions... La première conclusion à faire est que le gouvernement actuel se mouille peu et laisse l'essentiel du financement au prochain gouvernement ; on est davantage dans la communication que dans un réel plan d'investissements.

A la lecture du tableau, nous constatons que plus de la moitié du financement (2,8 milliards) est mobilisée via des PPP. Or, cette technique est coûteuse et pour le moins incertaine car soumise à la validation de L'Europe.

805 millions sont obtenus par une réorientation d'autres dépenses ou via des marges libérées. Concrètement, cela signifie que ces 805 millions seront pris sur d'autres politiques, sociales notamment.

300 millions seront mobilisés sur le secteur public local ! Sur base de la situation financière actuelle des pouvoirs locaux, est-il pertinent de les solliciter pour un nouvel effort financier ?

Un plan sorti de nulle part...

Les plans imaginés par les gouvernements précédents (les différents Plans Marshall, le plan 2020...) étaient systématiquement basés sur une étude universitaire qui identifiait un ou des objectifs prioritaires pour la Wallonie et proposait différentes pistes possibles afin de les atteindre. Par la suite, les interlocuteurs sociaux étaient sollicités afin de s'exprimer sur les propositions du gouvernement.

La démarche du gouvernement actuel est tout autre. Elle se base sur un constat et, de là, découlent 31 propositions dont le niveau de priorité et la justification ne sont évoqués à aucun moment ; ce qui rend ce plan totalement incohérent et difficilement compréhensible.

Par ailleurs, seuls les employeurs ont été consultés.

Un plan esseulé au niveau régional

Le PWI ne fait jamais référence à un plan ou à une stratégie actuellement en place. Le PWI semble donc esseulé et totalement à coté de ce qui se fait actuellement ; ce qui renforce l'incohérence du PWI.

Par ailleurs, les références au Plan Marshall sont peu nombreuses, seuls les pôles de compétitivité semblent épargnés.

Un plan qui mise sur les PPP

Comme dit précédemment, plus de la moitié (56 %) du financement de ce plan est mobilisé via les PPP. Compte tenu du caractère aléatoire de ce type de mécanisme, c'est tout le plan qui pourrait être compromis si l'Europe décidait de recaler les projets.

De plus, sur le montant cité (2,8 milliards), il est impossible de comprendre s'il s'agit uniquement de la part du privé ou s'il englobe la part du privé et celle du public.

Un plan optimiste à plus d'un titre...

1. Il mise sur une acceptation par l'Europe des PPP (voir 9.5).
2. Il mise sur une révision des règles de gouvernance budgétaire. En effet, pour que ce plan puisse voir le jour, il faut que la Commission européenne accepte d'assouplir certaines règles et que le gouvernement fédéral accepte de revoir l'objectif de déficit maximum fixé

aux Entités 2. Il mise sur un impact de ces investissements sur l'économie wallonne en luttant notamment contre le dumping social.

Schizophrénie libérale...

Il est tout de même bon de rappeler que ce plan wallon d'investissements est typiquement une mesure de relance keynésienne (relance par la demande). C'est juste l'inverse de la politique de relance par l'offre prônée par les libéraux...

Un autre point de schizophrénie : la volonté du gouvernement wallon de favoriser l'intégration de critères d'attribution multiples lors de marchés publics, et ce, afin de faire primer le rapport qualité-prix sur le prix proprement dit. Cette volonté est surprenante car elle est presque l'inverse de ce que les libéraux ont voté au niveau fédéral il y a peu...

Enfin, les déclarations relatives à la volonté d'atteindre rapidement l'équilibre budgétaire et de réduire l'endettement de la Wallonie semblent déjà oubliées.