



Plan wallon d'investissements et pouvoirs locaux

Une vision partagée pour relancer les investissements publics



Les constats sont unanimes : les investissements publics sont en berne. Les pouvoirs locaux ne sont pas épargnés et ce désinvestissement continu n'est pas sans impact sur les citoyens ni sur l'économie du pays.

Afin de relancer la machine des investissements publics en Belgique, l'État fédéral a lancé le Pacte national pour les investissements stratégiques, annoncé dès 2016 et dévoilé officiellement en mars 2017. En novembre 2017, ce fut au tour du Ministre-président wallon Willy Borsus de faire part de son intention de lancer un grand plan d'investissement pour la Wallonie. Le 17 janvier dernier, le Gouvernement wallon a présenté celui-ci à la presse. Certaines de ses mesures concernent tout particulièrement les pouvoirs locaux.

L'UVCW ne peut que s'en réjouir puisqu'on y retrouve des réponses positives à plusieurs revendications de longue date de notre association. Desserrement de la balise d'emprunt, refinancement du Fonds régional pour les investissements communaux (FRIC) et travail à mener sur la norme SEC et son application sont – enfin ! – à l'ordre du jour.



KATLYN VAN OVERMEIRE,
Conseiller expert

Un constat partagé par tous

Les analyses réalisées par diverses autorités convergent toutes dans le même sens : le niveau d'investissement public a fortement chuté ces dernières décennies et suffit aujourd'hui à peine à assurer le remplacement et l'entretien des infrastructures existantes.

Quelques statistiques suffisent à nous faire prendre conscience de l'ampleur de la problématique. Rapportés au PIB, les investissements publics (formation brute de capital fixe) ont diminué de moitié depuis les années soixante-dix. De 5,5 % lors du pic atteint au début

des années soixante-dix, ils sont passés à 2,3 % en 2016. Depuis la fin des années quatre-vingt, les investissements stagnent autour des 2 à 2,5 % du PIB. Cette chute massive permet tant bien que mal de compenser la dépréciation du capital existant et ne laisse pratiquement plus de place, voire aucune place selon les années, pour l'investissement neuf (formation nette de capital fixe). Si un niveau insuffisant d'investissement public engendre un piètre développement des infrastructures nouvelles, les conséquences ne s'arrêtent pas là puisqu'il provoque également, par le manque d'entretien, une dégradation du patrimoine existant et crée dès lors une dette cachée à l'encontre des générations à venir.

Comparé à ses voisins européens, notre pays fait partie des pays au taux

d'investissement les plus faibles, les pays de l'Union européenne investissant en moyenne pour l'équivalent de 3 % de leur PIB.

À ce jour, ce sont les Régions et Communautés qui sont les principaux investisseurs publics du pays, ceux-ci ayant réalisé 58 % des investissements publics en 2015. Les pouvoirs locaux ne sont pas en reste puisqu'ils avaient à leur actif plus de 31 % des investissements publics belges cette même année (pour un endettement d'à peine 5,3 % de l'ensemble de la dette publique en 2015). Cependant, ces dernières années, leur niveau d'investissement est resté particulièrement bas. Ainsi, selon Belfius, leurs dépenses d'investissement sont passées de 4 milliards d'euros en 2012 à 3,1 milliards en 2016. Si 2012 était une année électorale et dès lors



propice aux investissements, on aurait cependant dû s'attendre à une reprise des investissements vers le milieu de la mandature communale actuelle mais cette reprise tarde à arriver.

Le plan wallon d'investissements

Face à ce constat, tant l'État fédéral que la Région wallonne ont décidé de réagir.

Avec son Pacte national pour les investissements stratégiques, l'État fédéral a pour ambition de mobiliser 60 milliards d'euros d'investissements d'ici 2030. Ce pacte a pour vocation de se concentrer sur cinq domaines phares : mobilité, énergie, agenda numérique, autorités et infrastructures de l'État, soins de santé. Tous les niveaux de pouvoirs sont invités à rejoindre le pacte, tout comme le secteur privé en vue de développer des partenariats public-privé.

Du côté de la Région wallonne, le Plan wallon d'investissements (PWI) ambitionne d'augmenter de 5 milliards le niveau des dépenses d'investissements sur une période de 5 ans, soit de 2019 à 2024. L'objectif avancé est double : permettre, grâce à l'intensification de l'investissement public, de répondre aux besoins en matière d'infrastructures, mais aussi de répondre à d'autres besoins sociétaux jugés essentiels. La Région ne compte toutefois pas uniquement sur ces propres deniers pour y arriver mais prévoit de solliciter la collaboration non seulement du secteur privé, à travers des partenariats public-privé (2,8 millions d'euros), mais aussi des pouvoirs locaux (300 millions d'euros).

Trois autres leviers seront également utilisés pour parvenir à la majoration espérée de ces investissements : faire en sorte que les règles de gouvernance belge et européenne tiennent compte des spécificités des investissements wallons, faire des économies de fonctionnement (afin de dégager des marges permettant d'investir) et valoriser les actifs immobiliers de la Région wallonne. On l'a bien compris, réaliser ce grand plan tout en limitant son impact budgétaire et son empreinte SEC sur les comptes de la Région fera partie des priorités.

À ce propos, notre association ne peut que se réjouir de la volonté annoncée

du Gouvernement wallon d'étudier, aux côtés du Gouvernement fédéral, les pistes possibles d'assouplissement des règles budgétaires européennes. Depuis plusieurs années, de par la menace que la norme SEC et son application font planer sur les investissements locaux, notre association n'a eu de cesse de faire part de son inquiétude à leur propos aux gouvernements fédéral et régional. L'UVCW s'est également impliquée activement sur ce thème sur le plan européen, notamment à travers le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), la plus importante association de collectivités territoriales en Europe.

« Certaines mesures du Plan d'investissement pour la Wallonie concernent les pouvoirs locaux »

Le PWI a fait le choix de se concentrer sur certains secteurs majeurs jugés stratégiques et ayant un impact direct sur l'économie, l'emploi et l'attractivité du territoire, à savoir la mobilité (multimodalité), l'énergie (énergie renouvelable et performance énergétique des logements), la recherche et le numérique. Certains projets du PWI seront en outre inscrits dans le Pacte national pour les investissements stratégiques.

Tout projet repris dans le Plan wallon d'investissements a dû répondre à deux conditions : concerner des investissements d'infrastructures avec un retour sur investissements (en termes de croissance, d'emploi, de retombées économiques...), d'une part, et atteindre un montant minimum d'investissements de 10 millions d'euros, d'autre part. À l'heure actuelle, 31 projets ont été proposés par le Gouvernement wallon. On y retrouve entre autres le déploiement des compteurs et des réseaux intelligents, la création de nouvelles crèches (Plan Cigogne 3) et de nouvelles places en MR/MRS, la rénovation et la création de logements publics, des aides aux entreprises en matière de transition énergétique ou encore des investissements dans des

plateformes multimodales. Chaque projet va maintenant être analysé pour voir s'il peut faire l'objet d'un financement par partenariat public-privé. Un comité d'accompagnement des projets, dont fait partie l'Union des Villes et Communes de Wallonie, ainsi qu'un comité technique et financier, ont été institués ce 26 février pour encadrer ces projets.

Parallèlement, deux autres angles d'attaque seront suivis et accompagneront le PWI. Tout d'abord, des démarches seront entreprises dans divers domaines afin de simplifier les procédures administratives et d'accélérer de cette manière les investissements. Certaines d'entre elles concerneront d'ailleurs tout particulièrement les pouvoirs locaux. Ensuite, la lutte contre le dumping social sera renforcée à travers la mise en œuvre des clauses anti-dumping prévues dans les marchés publics (y compris les clauses facultatives). Cette mise en œuvre sera désormais obligatoire pour obtenir des subsides wallons.

Le PWI et les pouvoirs locaux

Deux thématiques emblématiques en matière d'investissement communal seront très concrètement impactées par le PWI : le Fonds régional pour les investissements communaux (FRIC), d'une part, et les balises d'emprunt, d'autre part.

Le FRIC

Le décret instaurant ce fonds sera prochainement revu afin d'en faciliter le mécanisme et d'atteindre son utilisation maximale. La nouvelle réglementation devrait entrer en vigueur dès 2019, lors de la prochaine programmation.

À l'occasion du Salon des mandataires, en février dernier, la Ministre des Pouvoirs Locaux, Valérie De Bue, a annoncé les grandes lignes directrices qui guideront cette réforme.

On retiendra principalement à ce stade le renforcement de l'enveloppe budgétaire dédiée au fonds. Rappelons que les montants budgétaires annuels consacrés à la politique des travaux subsidiés avaient été significativement diminués lors de l'instauration du FRIC en 2013, passant d'un subventionnement annuel de l'ordre



de 65 millions d'euros à 45 millions, soit 30 % en moins ! D'autre part, le taux de subventionnement des investissements a été revu à la baisse, passant de 50 % contre 60 % auparavant. Notre association n'avait eu de cesse, ces dernières années, de rappeler régulièrement à la Région ce manque à gagner important pour nos communes et de plaider pour un renforcement du fonds. C'était d'autant plus dommageable que les besoins des communes restent importants en matière d'investissement. Les communes se retrouvent dès lors face à des choix à faire et doivent ainsi hiérarchiser leurs investissements, ne pouvant bien souvent répondre qu'aux situations les plus urgentes.

C'est donc avec un réel soulagement que nous apprenons que le FRIC va renouer dès 2019 avec un montant budgétaire annuel de l'ordre de 65 millions d'euros et que le taux de subvention devrait être augmenté, passant vraisemblablement de 50 % à 60 %. La réforme envisage également de lier les programmations au programme stratégique transversal (PST), qui sera obligatoire pour toutes les communes dès 2019, et de réhabiliter des périodes de programmations de trois années chacune (comme pour les anciens plans triennaux) plutôt qu'une période de 4 années suivie d'une de deux années comme c'est le cas actuellement.

Les balises d'emprunt

Le Gouvernement wallon actuel reconnaît également, dans le cadre du PWI, que la balise d'emprunt calculée annuellement et à laquelle sont soumises les communes et leurs entités consolidées a eu tendance à freiner les investissements des pouvoirs locaux. Pour rappel, la limite est fixée à 180 euros par an et par habitant pour les communes présentant un équilibre à l'exercice propre et à 165 euros si leur budget est présenté en déficit à l'exercice propre. Les communes sous plan de gestion sont, quant à elles, soumises à des balises qui leur sont propres et d'un montant inférieur.

C'est pourquoi, plusieurs pistes en la matière seront examinées. D'une part, la suppression de la balise en fonction de la situation financière de la commune où, à défaut, la pluriannualisation de



celle-ci sur 6 ans pour coller au cycle de la législature communale. D'autre part, l'externalisation de certains projets de la balise dans des secteurs prioritaires. Par ailleurs, la Région développera, à destination des pouvoirs locaux, des mécanismes de prêts à taux zéro, notamment en matière énergétique, afin que ces derniers puissent limiter leur charge d'emprunts. Selon les projections de la Région, ce desserrement de la balise d'emprunt devrait entraîner chez les pouvoirs locaux des dépenses d'investissements supplémentaires de l'ordre de 300 millions d'euros sur la période 2019-2024.

À nouveau, l'UVCW ne peut que se réjouir de cette avancée importante. Depuis l'instauration de cette balise en 2014, notre association a toujours été opposée à l'imposition d'une balise d'emprunt annuelle, individuelle et, de surcroît, identique pour chaque commune (hormis la distinction en fonction du résultat à l'exercice propre). Nous estimions en effet que l'impact psychologique du plafond contraignant fixé par la tutelle freinait trop fortement les investissements locaux et ce, sans que ce mal ne soit réellement nécessaire. À tout le moins, cette balise devait être rendue réellement pluriannuelle comme pour les communes sous plan de gestion.

Conclusion

Nous l'avons vu à diverses reprises à travers cette analyse, le PWI n'a pas négligé le rôle joué par les pouvoirs locaux en matière d'investissement public. Ceux-ci sont considérés comme des acteurs incontournables pour mener

à bien ce plan ambitieux. À cet égard, la Région reconnaît pleinement les difficultés qui pèsent actuellement sur les investissements des pouvoirs locaux. Ces différents écueils, notre association n'a pas manqué de les mettre en lumière de manière régulière ces dernières années tout en rappelant le rôle crucial joué par les pouvoirs locaux en matière d'investissement. Nous pensons ici tout particulièrement non seulement aux règles européennes (norme SEC) inadaptées à la réalité des pouvoirs locaux compte tenu de l'importance des investissements qu'ils réalisent, mais aussi à la chape de plomb induite par une balise d'emprunt standardisée et individuelle et limitant les capacités d'investissement des communes, en ce compris celles qui avaient les capacités financières d'investir davantage. Sans oublier un fonds d'investissement régional sous-financé bridant par là même les avancées obtenues par la mise en place du droit de tirage.

La Région semble aujourd'hui décidée à jouer de tout son poids pour lever toute une série de contraintes frappant les pouvoirs locaux en matière d'investissement. On ne peut que se réjouir de cette prise de conscience et de cette volonté affichée. Nous ne doutons pas que les communes pourront répondre pleinement à cet appel. Pour autant, bien entendu, que d'autres difficultés financières (tax shift, dotation aux zones de secours, cotisations pension, ...) ne viennent souffler en vent contraire à un point tel que les marges financières demain libérées pour les investissements locaux ne se voient aspirées vers d'autres horizons...