CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

SECTION « BESOINS DE FINANCEMENT DES POUVOIRS PUBLICS »

Rapport

EVOLUTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS EN 2023-2029

MARS 2024

Les Membres de la Section :

Monsieur P. WUNSCH, Président

Monsieur K. ALGOED
Madame S. DE SCHRYDER
Monsieur D. DE SMEDT
Monsieur G. DE SMET
Monsieur K. EVANGELISTA
Madame J. FISZMAN
Monsieur A. MILLER
Madame C. SMOLDERS
Monsieur S. VANACKERE
Madame M. VERDONCK
Monsieur S. YERNA

Observateur :

Monsieur G. SERVAIS

Secrétariat :

Madame C. SPINNOY
Madame E. VANALME
Monsieur G. HANCE
Monsieur T. GILSON

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières 5
Liste des abréviations 7
Évolution des investissements publics en 2023-2029 9

LISTE DES ABRÉVIATIONS

APU	Ensemble des administrations publiques
BFP	Bureau fédéral du Plan
C&R	Communautés et Régions
CSF	Conseil supérieur des Finances
ICN	Institut des Comptes nationaux
ISBL	Institution sans but lucratif
NGEU	NextGenerationEU
PIB	Produit intérieur brut
p.p.	Point de pourcentage
PPP	Partenariat public-privé
RRF	Recovery and Resilience Facility (Facilité pour la reprise et la résilience)
SEC	Système européen des Comptes nationaux et régionaux
UE	Union européenne

ÉVOLUTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS EN 2023-2029

La présente analyse s'inscrit dans la nouvelle mission attribuée par le gouvernement à la Section dans le cadre de la politique fédérale en matière d'investissements publics, et plus particulièrement du Plan de relance et d'investissements. Il s'agit du deuxième exercice de consolidation portant sur les dépenses d'investissement de tous les niveaux de pouvoir.

Selon la projection de base des « Perspectives économiques 2024-2029 » de février 2024 du Bureau fédéral du Plan (BFP), le ratio de la formation brute de capital fixe de l'ensemble des administrations publiques atteint un pic de 3,1% du produit intérieur brut (PIB) en 2024 et baisse ensuite jusqu'à 2,8% du PIB à partir de 2027 (voir Tableau ***1***). Exprimés en millions d'euros, les investissements publics bruts en capital fixe augmentent sensiblement jusqu'en 2024, à un rythme supérieur à la croissance nominale du PIB (voir Tableau 2). Dès 2025, il n'y a plus de tendance claire. Des années de croissance et de décroissance s'alternent. Les taux de croissance nominale sont moins élevés (entre 2,1 et 3,7%), voire négatifs en 2025 (-2,5%) et 2027 (-2,8%). À partir de 2028, une phase de croissance des investissements publics semble s'amorcer.

Tableau 1
Formation brute de capital fixe par niveau de pouvoir (en % du PIB)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Δ2023-2027 (en p.p.)	Δ 2023-2029 (en p.p.)
Ensemble des administrations publiques	**2,8%**	**3,1%**	**3,0%**	**3,0%**	**2,8%**	**2,8%**	**2,8%**	**0,0%**	**0,0%**
Entité I	*0,6%*	*0,8%*	*0,8%*	*0,8%*	*0,8%*	*0,8%*	*0,8%*	*0,2%*	*0,2%*
Entité II	*2,3%*	*2,3%*	*2,2%*	*2,1%*	*2,0%*	*2,0%*	*2,0%*	*-0,2%*	*-0,3%*
Communautés et Régions (ensemble)	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%	1,4%	1,4%	1,3%	-0,2%	-0,2%
Pouvoirs locaux	0,7%	0,8%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	-0,1%	-0,1%
p.m. autres acquistions nettes d'actifs non financiers	*0,1%*	*0,1%*	*0,1%*	*0,1%*	*0,0%*	*0,0%*	*0,0%*	*0,0%*	*0,0%*
p.m. transferts en capital et aides à l'investissement	*1,1%*	*1,0%*	*0,9%*	*0,9%*	*0,7%*	*0,7%*	*0,6%*	*-0,4%*	*-0,5%*
p.m. total dépenses en capital	*4,0%*	*4,2%*	*4,0%*	*3,9%*	*3,6%*	*3,5%*	*3,5%*	*-0,5%*	*-0,5%*

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut différer du total mentionné dans le tableau.

Source : Calculs du Conseil supérieur des Finances (CSF) sur la base du BFP (février 2024) : Perspectives économiques 2024-2029.

Tableau 2
Taux de variation de la formation brute de capital fixe de l'ensemble des administrations publiques (en %)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Δ2023-2027 (en p.p.)	Δ 2023-2029 (en p.p.)
Croissance nominale des investissements publics	9,4%	15,0%	-2,5%	3,2%	-2,8%	2,1%	3,7%	-12,3%	-5,7%
Croisssance réelle des investissements publics	*5,7%*	*13,4%*	*-4,1%*	*1,4%*	*-4,4%*	*0,4%*	*2,0%*	*-10,1%*	*-3,7%*
Croissance du déflateur des investissements publics	*3,5%*	*1,4%*	*1,7%*	*1,8%*	*1,7%*	*1,7%*	*1,7%*	*-1,8%*	*-1,8%*
Croissance nominale du PIB	5,4%	3,7%	3,1%	3,2%	3,0%	3,2%	3,1%	-2,3%	-2,3%
Croisssance réelle du PIB	*1,5%*	*1,4%*	*1,3%*	*1,4%*	*1,3%*	*1,4%*	*1,3%*	*-0,2%*	*-0,1%*
Croissance du déflateur du PIB	*3,8%*	*2,3%*	*1,8%*	*1,8%*	*1,7%*	*1,8%*	*1,7%*	*-2,1%*	*-2,1%*

Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut différer du total mentionné dans le tableau.

Source : Calculs du CSF sur la base du BFP (février 2024) : Perspectives économiques 2024-2029.

Encadré 1 : Définition des investissements publics selon la comptabilité nationale : la formation brute de capital fixe

Selon la définition du SEC [1], les dépenses en capital se composent des aides à l'investissement, des autres transferts en capital et des dépenses d'investissement. Les dépenses d'investissement comprennent la formation brute de capital (dont la formation brute de capital fixe [2], les variations des stocks et les acquisitions nettes d'objets de valeur) et les acquisitions nettes d'actifs non financiers non produits (tels que les ressources naturelles et certains contrats, baux et licences). Le concept d'acquisition nette correspond aux acquisitions moins cessions d'actifs non financiers. Ainsi, la cession d'un actif non financier est comptabilisée comme une dépense en capital négative et non comme une recette.

La part des acquisitions nettes des actifs non financiers autres que les actifs fixes (c'est-à-dire les stocks, les objets de valeurs et les actifs non financiers non produits) n'étant par définition pas destinés à être utilisés dans le processus de production pendant plus d'un an, l'analyse des investissements publics directs se limite habituellement à la formation brute de capital fixe. Les aides à l'investissement ne sont pas des investissements publics directs car ils financent des acquisitions d'actifs fixes par des unités institutionnelles qui ne sont pas situées dans le périmètre du secteur des administrations publiques. Ces dépenses sont parfois définies comme des investissements publics indirects. Elles incluent les aides à l'investissement à payer aux sociétés publiques, qui sont des producteurs marchands sous contrôle public.

Par ailleurs, selon le SEC, les partenariats public-privé (PPP) ne sont pas considérés comme des investissements publics pour autant que l'unité contractante qui acquiert ou produit l'actif fixe et en détient la propriété économique (et en supporte donc la majorité des risques et avantages) pour une période déterminée n'est pas comprise dans le secteur des administrations publiques. En contrepartie, ce dernier est tenu de procéder à des transferts courants pour les services produits par l'intermédiaire de l'actif durant la période du contrat. La décision de débudgétiser ou non l'investissement est donc prise au cas par cas par l'Institut des Comptes nationaux (ICN) sous le contrôle d'Eurostat [3]. Ce type de contrat concerne surtout les actifs d'infrastructure (lignes de transport en commun, bâtiments scolaires, infrastructures routières, etc.).

Enfin, les actifs fixes sont sujets à une diminution de valeur du fait de l'usure normale ou de l'obsolescence. La formation nette de capital fixe est obtenue en déduisant cette consommation de capital fixe de la formation brute de capital fixe. Une formation nette de capital fixe positive (négative) induit une augmentation (diminution) du stock d'actifs fixes. Toutefois, pour des raisons techniques, la consommation de capital fixe des pouvoirs publics n'est pas considérée dans la projection du Bureau fédéral du Plan.

Pour ces raisons, la présente analyse prospective se limite à la formation brute de capital fixe des administrations publiques. En outre, l'utilisation de la définition SEC de la formation brute de capital fixe se justifie, car elle est utilisée dans le calcul de l'*expenditure benchmark* (critère de dépenses) dans le volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance actuellement encore en vigueur.

Par rapport à la classification économique des dépenses et des recettes dans les documents budgétaires, la définition retenue correspond aux codes 7 (investissements et désinvestissements) dont sont exclues les constitutions et réductions de stocks et les acquisitions et ventes d'objets de valeur et d'actifs non financiers non produits. Les corrections de passage au SEC (pour les droits constatés et le périmètre de consolidation) sont appliquées. Depuis le budget initial 2023, l'Exposé général des budgets des recettes et des dépenses au niveau fédéral fournit notamment un aperçu de l'évolution de l'effort d'investissement global (formation brute de capital et aides à l'investissement) de l'Entité I en se conformant le plus possible au concept de l'ICN (SEC). Le même exercice est réalisé par le Comité de monitoring depuis juillet 2022.

Lorsque le ratio des investissements publics bruts est désagrégé au niveau des sous-secteurs, tel qu'illustré dans le Tableau 1, on constate que la part des investissements publics logés dans l'Entité I représente environ 1/5e de l'ensemble des investissements publics en 2023 et augmente à plus d'un quart en 2028.

L'Entité II et particulièrement les Communautés et Régions représentent une part significative de l'investissement public (près de la moitié) alors que l'Entité I et les pouvoirs locaux ont des poids relativement proches.

---

1 Système européen des Comptes nationaux et régionaux.

2 Les actifs fixes sont destinés à être utilisés dans le processus de production pendant au moins un an et peuvent être corporels (bâtiments et ouvrages du génie civil, machines et équipements, systèmes d'armes et ressources biologiques cultivées) ou incorporels (droits de propriété intellectuelle).

3 À titre d'exemples, Eurostat a rendu un avis en 2014 selon lequel le projet PPP « Scholen van Morgen » devait finalement être consolidé dans les comptes de la Communauté flamande, car elle en supporte la majorité des risques financiers. Le partenaire a par ailleurs été classé dans le secteur des administrations publiques. Le même traitement statistique est appliqué aux coûts de construction du projet « Oosterweelverbinding ». À l'inverse, Eurostat a rendu un avis positif en 2017 pour imputer les actifs fixes du projet « Tram de Liège » dans les comptes du partenaire privé et non de la Région wallonne.

Sur les périodes 2023-2027 et 2023-2029, on constate que le ratio des investissements publics est relativement stable (légère baisse) mais que celui de l'Entité I affiche une croissance de 0,2% du PIB alors que celui de l'Entité II affiche une baisse de 0,2 et 0,3% du PIB.

L'évolution au niveau fédéral est en grande partie attribuable aux différents plans d'investissement de défense en infrastructures et équipements militaires, dont le « Plan STAR » et le « Readiness Plan », aux dépenses d'investissement liées à Infrabel et à la Régie des Bâtiments ainsi qu'au plan de relance et d'investissements fédéral post-pandémie.

Les dépenses publiques d'investissement dans le cadre des plans de relance post-pandémie déployés par les différents niveaux de pouvoir courent pour la plupart jusqu'en 2026. Une partie de ces dépenses sont prévues dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience (RRF) [4] du programme NextGenerationEU (NGEU). Selon la version du plan national belge pour la reprise et la résilience adoptée en juillet 2021, les investissements publics directs (formation brute de capital fixe des pouvoirs publics) représentent 54% des dépenses totales du plan [5], soit 3,4 milliards d'euros ou 0,6% du PIB. Elles incluent la rénovation de bâtiments publics, des infrastructures de transport, la transformation numérique des administrations publiques et la recherche et le développement. Conformément au SEC, les dépenses d'investissement y afférentes sont enregistrées au moment du transfert de la propriété des actifs fixes ou lorsqu'ils sont produits pour compte propre. Par conséquent, des retards dans la mise en œuvre de projets d'investissements observés par rapport au calendrier indicatif initial induisent un report du pic des dépenses d'investissement y afférentes. La fin des différents plans de relance à l'horizon 2026 contribuent à la baisse du ratio des investissements de l'ensemble des administrations publiques.

---

[4] La RRF n'est pas un « free lunch » pour les États membres et ils devront fournir les ressources par différents canaux pour financer cette facilité et rembourser les dettes contractées par la Commission européenne pour le compte de l'Union européenne. Tous les États membres ne sont pas dans une position nette positive. Pour certains États membres, dont la Belgique, le solde est négatif, ce qui implique qu'ils contribueront finalement davantage que les mesures de soutien reçues et qu'ils apporteront donc, tout compte fait, une contribution nette à la facilité pour la reprise et la résilience européenne (voir Avis du CSF d'avril 2022, p.32).

[5] Pour les autres dépenses du plan : 34% pour les aides à l'investissement aux entreprises, ménages et institutions sans but lucratif (ISBL), 2% pour les acquisitions d'actifs non financiers non produits et 6% pour les dépenses courantes (achats de biens et services non durables, subventions aux entreprises et transferts courants, rémunération des salariés).

Le 20 juillet 2023, la Belgique a soumis un plan modifié pour la reprise et la résilience, comprenant un chapitre REPowerEU. Le plan modifié met l'accent sur la transition verte, en allouant 51% des fonds disponibles à des mesures qui soutiennent les objectifs climatiques, ce qui est bien au-dessus de l'objectif requis de 37%. Par ailleurs, le plan consacrera 27% de sa dotation à l'accompagnement de la transition numérique. La contribution de l'Union européenne (UE) au plan belge s'élèvera à 5,3 milliards d'euros sous forme de subventions et de prêts.

Le 16 novembre 2023, la Commission a évalué positivement le plan modifié pour la reprise et la résilience de la Belgique, qui comprend un chapitre REPowerEU. Le plan bénéficie de 5 milliards d'euros de subventions et de 264 millions d'euros de prêts et couvre 40 réformes et 119 investissements.

Le ratio des investissements bruts des Communautés et Régions a atteint un pic à 1,6% du PIB en 2023, et diminue ensuite continûment jusqu'à 1,3% du PIB en 2029.

Tableau 3
Formation brute de capital fixe des Communautés et Régions
(en % du PIB et en millions d'euros)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Δ2023-2027 (en p.p.)	Δ 2023-2029 (en p.p.)
Communautés et Régions	**1,56%**	**1,52%**	**1,51%**	**1,50%**	**1,40%**	**1,36%**	**1,35%**	**-0,16%**	**-0,21%**
Communauté flamande	0,96%	0,91%	0,92%	0,92%	0,87%	0,86%	0,86%	-0,09%	-0,10%
Communauté française	0,23%	0,24%	0,23%	0,23%	0,23%	0,24%	0,24%	0,00%	0,01%
Région wallonne	0,21%	0,21%	0,20%	0,19%	0,14%	0,11%	0,10%	-0,07%	-0,10%
Région de Bruxelles-Capitale	0,11%	0,11%	0,12%	0,12%	0,11%	0,11%	0,11%	0,00%	-0,01%
Autres entités fédérées et unités non réparties	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,00%	0,00%
								(en millions EUR)	(en millions EUR)
Communautés et Régions	**9 105,5**	**9 224,2**	**9 431,7**	**9 699,7**	**9 287,6**	**9 339,5**	**9 535,8**	**182,1**	**430,3**
Communauté flamande	5 597,3	5 499,5	5 743,2	5 903,9	5 784,5	5 910,0	6 044,6	187,1	447,2
Communauté française	1 336,9	1 473,4	1 406,5	1 499,7	1 542,5	1 634,6	1 662,2	205,6	325,3
Région wallonne	1 206,8	1 262,4	1 225,8	1 227,0	913,5	726,1	739,0	-293,4	-467,8
Région de Bruxelles-Capitale	653,0	672,6	729,3	745,1	718,5	730,8	743,2	65,5	90,3
Autres entités fédérées et unités non réparties	311,4	316,3	327,0	324,1	328,7	337,9	346,8	17,3	35,3

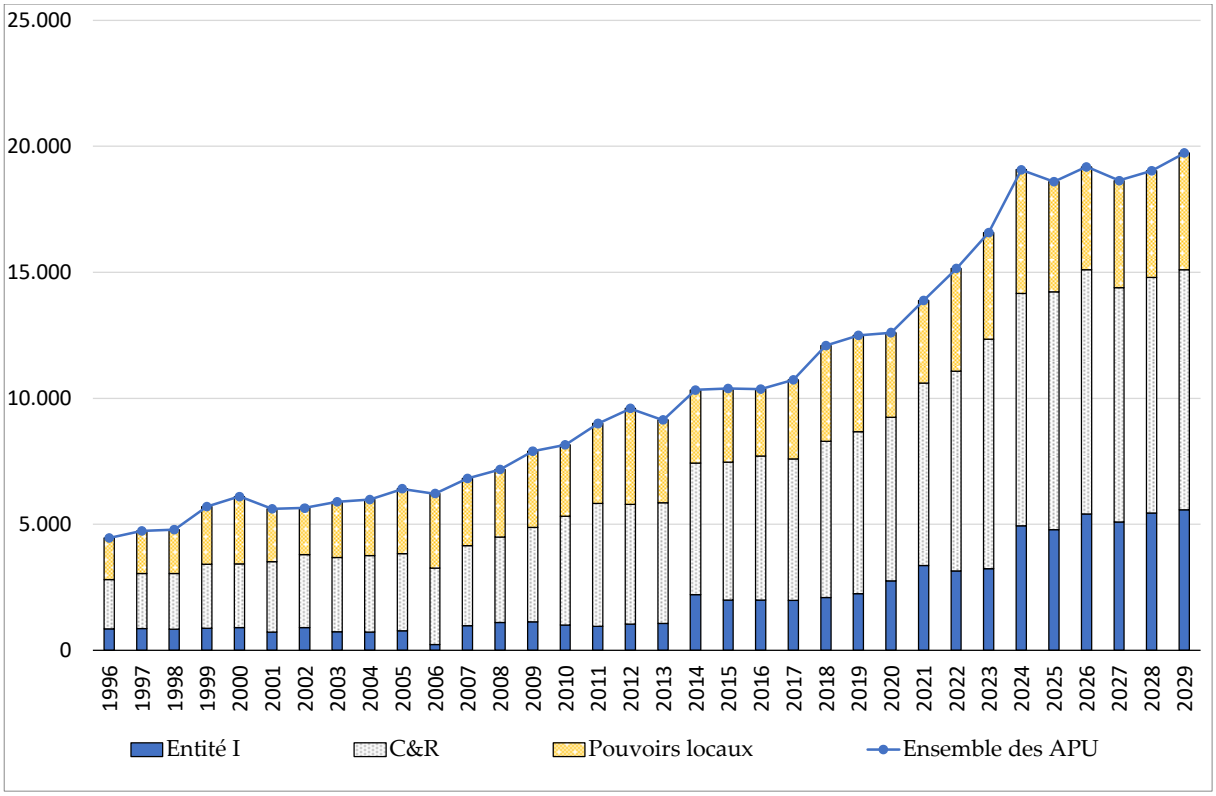
Note : Pour des raisons d'arrondis, la somme des composantes d'une variable peut différer du total mentionné dans le tableau.
Source : Calculs du CSF sur la base du BFP (février 2024) : Perspectives économiques 2024-2029.

Parmi les entités fédérées [6], le ratio des dépenses d'investissement de la Communauté flamande atteint un pic en 2023, suivi par la Région wallonne et la Communauté française en 2024 et de la Région de Bruxelles-Capitale en 2025 (voir Tableau 3). Exprimées en millions d'euros, les dépenses d'investissement des entités fédérées tendent à croître d'ici 2027 et 2029, sauf pour la Région wallonne.

[6] Le Bureau fédéral du Plan ne fournit pas de données désagrégées dans ses « Perspectives économiques 2024-2029 » de février 2024 pour la Communauté germanophone, la Commission communautaire française, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire flamande. Ces quatre entités sont regroupées dans la rubrique « Autres entités fédérées et unités non réparties » dans le Tableau 3.

Le pic des investissements bruts en 2024 au niveau des Pouvoirs locaux (0,8% du PIB) s'inscrit dans le « cycle d'investissement » des Pouvoirs locaux. En effet, traditionnellement, à l'approche des élections locales (octobre 2024), les dépenses publiques d'investissement augmentent pour ensuite diminuer de nouveau après les élections, tant en pourcentage du PIB qu'exprimées en millions d'euros. (voir Graphique 1).

Graphique 1
Répartition des investissements bruts par niveau de pouvoir
(en millions d'euros)



Source : Calculs du CSF sur la base de l'ICN (octobre 2023) et du BFP (février 2024) : Perspectives économiques 2024-2029.

D/2024/11.691/6