

Comité d'étude sur les investissements publics

Principaux enseignements
de la conférence nationale
sur la gestion des
investissements publics
du 29 mai 2024

septembre
2024

Les membres du Comité d'étude sur les investissements publics :

Monsieur B. Regout, Président, sur proposition du Bureau fédéral du plan ;

Madame G. Gentil, sur proposition du Bureau fédéral du plan ;

Madame M. Druant, sur proposition de la Banque nationale de Belgique ;

Madame F. Lepoivre, sur proposition du ministre de l'Economie ;

Monsieur K. Devoldere, sur proposition du ministre des Finances ;

Monsieur V. Van Steenberghe, sur proposition de la ministre du Climat ;

Monsieur A. Legay, sur proposition du secrétaire d'État à la Digitalisation ;

Monsieur T. Hermans, sur proposition de la secrétaire d'État au Budget.

Le Secrétariat :

Madame P. de Radiguès, Monsieur B. de Hemptinne, Monsieur M. Van der Beeuren et Monsieur T. Greuse.

Crédits photographie : Yuko SRL

Dépôt légal : D/2024/11.691/18

Abstract

La conférence nationale sur la gestion de l'investissement public a suscité un débat riche confrontant des cadres théoriques et des expériences de terrain. La conférence a livré des enseignements forts sur la situation en Belgique. Notamment : l'importance de plus d'efforts conduits en amont de la décision politique dans la préparation des projets, la création d'un rôle de coordination transversal, la mise en place de budgétisation pluriannuelle et la prise en compte d'enjeux environnementaux.

Table des matières

1. Introduction.....	1
2. Enseignements saillants de la journée.....	3
2.1. Importance de la préparation en amont pour plus d’alignement avec la stratégie et moins d’inefficience	3
2.2. Un projet d’investissement n’est qu’une option parmi d’autres pour réaliser les objectifs de la vision stratégique	4
2.3. Un rôle d’expert transversal et indépendant à créer, inspiré des pratiques de « PIM Unit » pour améliorer la coordination	4
2.4. Une décision politique plus tard dans la séquence de préparation d’un projet d’investissement par l’administration	5
2.5. La budgétisation pluriannuelle comme outil de centralisation et de priorisation des projets d’investissement public	5
2.6. La capacité de mise en œuvre comme facteur limitant dans la pratique plutôt que le financement	6
2.7. Intégrer les bonnes pratiques en matière environnementale aux différentes étapes du cycle de l’investissement	7
2.8. Une mise en oeuvre des bonnes pratiques par étapes et avec volonté	8
3. Conclusion.....	9
Annexes.....	10
Annexe 1 : Programme de l’événement	10
Annexe 2 : Liste des participants	11

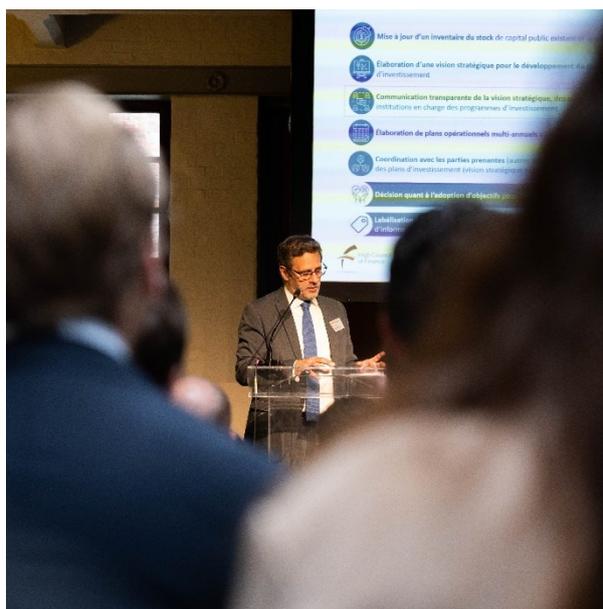
1. Introduction

Ce document rassemble les principaux enseignements de la conférence nationale sur les bonnes pratiques de gestion des investissements publics¹ tenue à Bruxelles le 29 mai 2024. Cette conférence était organisée par le Comité d'étude sur les investissements publics (CEIP), faisant partie du Conseil Supérieur des Finances, à l'occasion de la publication de son rapport à ce sujet.

Rapport sur les bonnes pratiques de gestion des investissements publics

Dans ce [rapport](#),² le Comité synthétise des bonnes pratiques pour la gestion des investissements publics, sur la base de pratiques à l'étranger, de recommandations par des organisations internationales (OCDE, Commission Européenne, FMI) et d'expérience interne belge (collaboration avec l'Audit fédéral interne et le SPF BOSA).

Ces pratiques couvrent les différentes étapes du cycle de vie d'un projet d'investissement : la sélection, la budgétisation, la mise en œuvre et l'évaluation à posteriori. Ces pratiques de bonne gestion sont complétées par une série de pratiques soutenant des objectifs dans les domaines de la durabilité environnementale, de l'innovation, de la lutte contre la collusion et des standards sociaux.



La question des pratiques de gestion de l'investissement public gagne en importance dans les débats du fait des gaspillages importants qu'elles peuvent faire éviter. Ces gaspillages sont notamment dus à des dépassements de délais et de budgets, un manque de synchronisation entre projets, des besoins mal identifiés ou anticipés, etc. Les inefficacités sont estimées à une perte de 15 à 20% des ressources investies dans les projets d'investissement dans les pays européens. Aucun chiffre exact n'est disponible pour la Belgique, mais il semble que près de la moitié de ce manque à gagner pourrait être résorbé par l'application de bonnes pratiques de gestion.³

¹ En anglais, l'acronyme PIM pour *Public Investment Management* est fréquemment utilisé pour désigner la gestion des investissements publics

² Rapport sur les bonnes pratiques de gestion des investissements publics, CEIP, mai 2024

³ Ibid

Conférence nationale sur la gestion des investissements publics

Afin de promouvoir l'adoption de ces recommandations, le Comité a tenu à l'organisation d'un événement qui rassemble les acteurs de terrain de l'investissement public. Cet événement permet également de jeter les premières bases d'un dialogue technique entre entités du pays, en ligne avec le mandat du CEIP.⁴



Le programme⁵ a été construit de telle manière que théorie et pratique se répondent. La présentation du rapport écrit par le Comité a lancé la journée. Ensuite, des experts internationaux nous ont fait part des observations de l'impact et des défis liés à l'application de bonnes pratiques

dans d'autres pays européens (comme l'Irlande, les Pays-Bas, l'Autriche, l'Allemagne, la Norvège). Pour rendre les recommandations de pratiques encore plus concrètes, le panel suivant a fait intervenir des experts belges de chaque entité fédérée, eux-mêmes parties prenantes de processus d'investissement public. Ces experts ont donné plus d'informations sur l'expérience intra-belge, en indiquant quelles pratiques sont déjà mises en place et les priorités d'amélioration. Finalement, des sessions de table ronde tenues l'après-midi ont permis aux participants de partager leur expérience de terrain. Dans ces tables rondes, des questions d'application concrète de ces pratiques dans le travail administratif quotidien qui ont été discutées.

Une centaine de personnes⁶ a pris part à cette conférence. Les interactions ont permis de jeter les bases pour la construction d'un réseau de praticiens de l'investissement public à tout échelon en Belgique. L'évènement a rassemblé en particulier des experts internationaux (Commission européenne, du FMI, administration néerlandaise) et académiques (UAntwerpen), des acteurs du fédéral (Audit fédéral interne, SPF BOSA, SPF Mobilité, SPF Santé, la Défense, la Régie des Bâtiments, l'Inspection des Finances, la Cour des Comptes, Infrabel, etc.) et d'organisations régionales (Mobiliteit en Openbare Werken, Wallonie Finances et Expertise, SPR Bruxelles, Sofico, Port d'Anvers-Bruges, Port de Bruxelles, etc.).

⁴ AR 16 février 2023

⁵ Programme complet à l'annexe 1

⁶ Liste des participants à l'annexe 2

2. Enseignements saillants de la journée

Cette section met en avant les enjeux particulièrement significatifs pour la gestion des investissements publics en Belgique qui sont ressortis au cours des sessions de la conférence. Cette liste n'est pas exhaustive. Nous avons fait le choix de retenir les éléments qui ont été soulignés à de nombreuses reprises, et pour lesquels il y avait un écho entre les interventions d'experts internationaux et les retours d'acteurs de terrain.



2.1. Importance de la préparation en amont pour plus d'alignement avec la stratégie et moins d'inefficience

La préparation est souvent sous-estimée dans le cadre des bonnes pratiques d'investissement public. Cela est apparu au cours de la conférence tant pour la phase de planification stratégique que pour la phase d'évaluation et de sélection des projets.

En ce qui concerne la planification stratégique, les experts internationaux ont insisté sur l'importance d'une vision stratégique claire pour l'investissement public. Les plans définissent les objectifs, et les objectifs guident le projet. Un lien très étroit existe avec les stratégies d'utilisation du territoire et d'urbanisme dans la création d'une vision stratégique pour l'infrastructure. Il est également essentiel d'avoir une perspective claire sur les évolutions démographiques et économiques. Celles-ci permettent de nuancer la nécessité d'un projet d'investissement public. De plus, une connaissance approfondie de l'état du patrimoine de capital fixe existant est nécessaire pour une planification efficace.



Quant à l'évaluation et la sélection des projets, les praticiens, lors des tables rondes, ont souligné l'importance de la préparation. Une préparation minutieuse permet de réduire la pression administrative et les contraintes de temps. Autrement dit, un projet préparé de manière rigoureuse, avec des indicateurs clés de performance (KPIs) et une gestion proactive des risques, offre une flexibilité tout au long

de son cycle de vie. Cependant, selon les participants, peu de moyens sont actuellement investis dans cette préparation, malgré son importance capitale.

2.2. Un projet d'investissement n'est qu'une option parmi d'autres pour réaliser les objectifs de la vision stratégique

Dans les panels de discussion d'experts et dans les tables rondes de praticiens, comme dit plus haut, l'importance de l'établissement d'une vision stratégique assortie d'objectifs précis a été mise en avant.

Un plan d'investissement n'est *in fine* qu'un moyen pour atteindre des objectifs stratégiques. Les experts internationaux et académiques mettent en garde contre la tendance à vouloir développer à tout prix un projet (par exemple d'infrastructure) en oubliant de se demander si ce projet est au service des objectifs stratégiques. Un paneliste le synthétise de manière limpide : « Le meilleur projet



d'investissement est parfois celui qui n'est pas construit ». Au-delà d'avoir le courage de renoncer à un projet qui n'est pas (ou plus) aligné avec la vision, il semble que des solutions moins coûteuses (que le développement d'infrastructure) permettent parfois d'atteindre les objectifs. Par exemple des solutions qui réorganisent un service différemment ou qui recherchent un changement comportemental d'utilisateurs.

2.3. Un rôle d'expert transversal et indépendant à créer, inspiré des pratiques de « PIM Unit » pour améliorer la coordination

Les discussions dans les différents panels et les tables rondes ont fait apparaître le besoin de coordination tant entre les niveaux de pouvoirs qu'entre les administrations afin de, notamment, prioriser les investissements.



En effet, les dossiers peuvent parfois passer d'une administration à l'autre sans aucune gestion centralisée des investissements public. Il n'existe donc pas de vision *top-down*. Par ailleurs, l'absence de tutelle pour certaines administrations n'aide pas à la mise en place de bonnes pratiques en matière d'investissement.

A propos de la coordination entre les différentes entités fédérées, les participants remarquent qu'elle fait bien souvent défaut. Elle est

pourtant essentielle pour les matières, telles que l'infrastructure de transport par exemple, qui dépassent un territoire donné, et ont des effets géographiques plus larges.

La Région Flamande a entamé cet effort de centralisation au sein du *Departement Mobiliteit en Openbare Werken* (MOW) avec le *Geïntegreerd investeringsprogramma* (GIP). La Région de Bruxelles Capitale a comme projet la création d'une unité similaire dans ses plans de réformes. Pour le fédéral et la Région Wallonne, la création de rôle de *PIM Unit*⁷, confiée éventuellement à une institution existante, devrait permettre une meilleure coordination entre les différentes administrations et une vue centralisée sur les différents projets d'investissements.

2.4. Une décision politique plus tard dans la séquence de préparation d'un projet d'investissement par l'administration

Un autre message fort de l'évènement était le besoin d'une décision politique intervenant plus tard dans la séquence de préparation des projets d'investissements. En lien avec les trois précédents points, la décision politique trop rapide court-circuite une étude approfondie des projets d'investissements les plus adéquats afin de servir les objectifs stratégiques identifiés.



Le rôle de l'administration semble régulièrement être relégué à l'évaluation des projets après que les choix d'investissement hâtifs aient été posés. Son rôle devrait plutôt être la préparation de programmes en amont avec l'évaluations de différentes options.

Une *PIM Unit*, évoquée dans le point précédent, peut aussi avoir un rôle de préparation des projets d'investissements. Ce type d'unité permettrait alors au politique de l'aider dans sa prise de décision et d'éviter des prises de décision antérieures à toutes évaluation.

2.5. La budgétisation pluriannuelle comme outil de centralisation et de priorisation des projets d'investissement public

Pour permettre la mise en place d'une stratégie adéquate d'investissement public et en limiter les obstacles, le besoin d'un certain degré de centralisation des projets dans un *pipeline* est ressorti des discussions. Ceci afin de se donner les moyens de mener à bien les projets sélectionnés, que leur exécution soit réaliste et en ligne avec les possibilités budgétaires, et ne se transforme pas en *wishlist*.

⁷ Pour *Public Investment Management Unit*, une des recommandations de bonnes pratiques issues des observations internationales

Qui dit centralisation, dit aussi nécessité de priorisation entre les projets possibles. C'est à l'étape de la décision budgétaire qu'il paraît approprié d'intégrer une échelle de priorités (transparente et issue de la vision stratégique).

Ce processus de budgétisation facilite la réalisation de projets d'investissement quand il comporte une dimension pluriannuelle. Les participants insistent sur le besoin de flexibilité pour leur permettre d'éta-ler les budgets d'investissement sur toute la durée de mise en œuvre de l'investissement.

Pour ce faire, le cas de la Défense discuté en table ronde semble intéressant. La loi de programmation militaire des investissements qui est un type de budgétisation pluriannuelle permet une flexibilité par rapport au principe d'annualité budgétaire sur les engagements tout en maintenant un principe d'équilibre sur les liquidations.



En ce sens, les discussions indiquent qu'une flexibilité pour les budgets « engagés » (pouvant être décalés d'une année comptable à l'autre) dans les limites du programme pluriannuel permet de mener à bien les projets d'investissements en lissant leur poids dans les budgets de différentes années comptables. Ces reports ne pourraient cependant pas être faits au-delà d'un programme pluriannuel. A long terme, la réévaluation des engagements d'un programme pluriannuel à l'autre (plutôt que d'une année à l'autre) permet que les moyens budgétaires dégagés correspondent aux moyens effectifs de mise en œuvre des projets pour une entité. Ceci sans compromettre la réalisation de projets sur le court terme.

2.6. La capacité de mise en œuvre comme facteur limitant dans la pratique plutôt que le financement

La question des moyens nécessaires pour mener à bien un projet d'investissement public est revenue fréquemment dans la conférence. Les finances publiques ne sont pas le seul facteur limitant pour l'investissement public. Les ressources capacitaires jouent également un rôle important, et sont parfois le premier facteur de succès. Il est essentiel de s'assurer de disposer de la main-d'œuvre nécessaire ainsi que des qualifications adéquates, de manière réaliste lors de la planification et sélection de projets.



En outre, le niveau d'engagement des différents stakeholders derrière le projet est un autre facteur clé de succès. Un projet d'investissement public dépasse souvent l'horizon temporel d'un mandat politique. Dès lors, la question du soutien à long terme devient importante. Il est utile d'obtenir l'appui non seulement des institutions politiques, mais aussi des entreprises et des citoyens.

Par ailleurs, il est également nécessaire de prévoir des mécanismes de suivi et d'évaluation pour s'assurer que le projet reste aligné avec ses objectifs initiaux et qu'il puisse s'adapter aux changements contextuels.

2.7. Intégrer les bonnes pratiques en matière environnementale aux différentes étapes du cycle de l'investissement

Les panels d'experts ont mis en avant le double lien fort entre investissement public et environnement. Premièrement, l'investissement public permet de réduire des émissions de gaz à effet de serre ou la pression sur la biodiversité en transformant les systèmes énergétiques et de mobilité. Ce sont essentiellement des actions de mitigation des changements environnementaux. Mais il existe un second lien qui est l'impact fort des aléas climatiques sur les besoins d'investissement, plutôt dans le registre de l'adaptation au changement climatique. Ce second lien ne semble pas suffisamment pris en compte dans les réflexions au sujet de l'investissement public. Pourtant, l'impact du changement climatique doit être pris en compte dans une stratégie d'investissement qui anticiperait l'endommagement de certains capitaux publics et la durabilité des nouvelles infrastructures construites. Par exemple, la construction d'infrastructure non résistante à certaines chaleurs ne devrait pas être envisagée. Ou encore la construction de certaines infrastructures qui empêchent l'absorption d'importantes quantités d'eau par les sols et renforcent des risques d'inondation.

Afin d'intégrer la réflexion sur l'impact mutuel entre investissement public et environnement, le Comité recommande des pratiques à différentes étapes du cycle de vie des investissements. En particulier,

- la labélisation des investissements selon leur caractère « vert » afin de permettre une plus grande transparence sur l'alignement des stratégies avec des objectifs environnementaux, et
- l'application par défaut des principes *Do No Significant Harm* (DNSH) développés lors des plans de relance comme critère dans la sélection projets d'investissements.

Le Comité recommande que ces pratiques deviennent la norme dans un esprit *comply or explain*. Si pour certains domaines régaliens par exemple les principes DNSH ne sont pas applicables, une explication transparente est requise.

Il ressort des discussions qu'au sein des administrations la connaissance à propos de la labélisation et du DNSH est inégale et mérite meilleure information. Certaines administrations ont indiqué une crainte



à propos d'une potentielle surcharge administrative liée à l'application de ces principes. D'autres administrations expliquaient que chez eux ces principes étaient déjà pratiqués sous d'autres noms et formats par le passé, et qu'il ne s'agit pas d'éléments additionnels.

2.8. Une mise en oeuvre des bonnes pratiques par étapes et avec volonté

Les bonnes pratiques en matière de gestion de l'investissement public sont nombreuses. La question qui se pose est comment les mettre en oeuvre. Il est ressorti de la conférence qu'il convenait d'être réaliste et de procéder par étapes et avec volonté et persévérance. Ces réformes sont un travail de longue haleine et il convient de se concentrer sur les priorités une par une.

Des exemples à l'international (l'Irlande et les Pays-Bas entre autres) ont été cités comme des pays ayant développé des systèmes de gestion de l'investissement public performants. Ils ont procédé par phase, et les réformes des pratiques ont été pensées sur plusieurs années.

Des exemples intra-belges montrent également la nécessité d'une volonté forte et de prendre des initiatives pour améliorer l'impact de sa stratégie d'investissement. La Région de Bruxelles Capitale prépare des réformes ambitieuses de sa gestion des investissements à la suite d'un audit mené en 2021 attirant l'attention sur les points perfectibles qui a servi de déclic. La Défense a également revu sa gestion des investissements en profondeur lors des dernières législatures et a été force de proposition envers les mandataires politiques pour tailler des mesures à leurs besoins.

Le niveau de maturité de différentes administrations est inégal face aux bonnes pratiques. Certaines entités ont entamé des réformes depuis plusieurs années et observent des impacts positifs. C'est une opportunité pour l'échange de bons procédés et d'expertise entre pairs qui peut être exploitée davantage.

3. Conclusion

L'organisation de cette conférence et la publication du rapport sur les bonnes pratiques sont un point de départ pour faire vivre un réseau de praticiens de l'investissement public et pour construire une expertise solide des meilleures pratiques et de la manière de les traduire au contexte intra-belge. Dans son programme de travail pour les prochaines années, le CEIP cherchera à y donner suite de la manière la plus appropriée.

Les exemples de réformes des pratiques de gestion d'autres pays et de régions belges sont encourageants et illustrent la possibilité de changement. L'enthousiasme et l'implication des participants ont témoigné d'un réel appétit pour plus de dialogue à ce sujet et une amélioration des pratiques dans de nombreux domaines. En particulier, le Comité observe une volonté forte de plus d'implication des administrations dans des phases stratégiques, en amont des décisions d'investissement. Le Comité remercie toutes les personnes qui ont participé à cet événement, et celles qui l'ont rendu possible.

Annexes

Annexe 1 : Programme de l'événement

Programme indicatif	
Welcome coffee	
10h00	Keynote speech <i>Nathalie Berger (Directeur DG REFORM)</i> Présentation du rapport sur les bonnes pratiques du Comité d'étude sur les investissements publics <i>Baudouin Regout, Président du Comité d'étude sur les investissements publics et Axel Legay, Comité d'étude sur les investissements publics</i>
Panel 1: vue d'acteurs externes aux processus d'investissement public en Belgique	
10h50	Observations sur l'application des bonnes pratiques et leur impact en Belgique, aux Pays-Bas et dans l'Union européenne <i>Cristiana Belu Manescu (DG ECFIN), Ed Hearne (FMI), Wouter Van Dooren (UAntwerpen), Luuk van der Meijs (MIRT, Pays-Bas)</i>
Panel 2: enseignements des acteurs de l'exécutif actifs dans l'investissement en Belgique	
11h30	Quelles pratiques de gestion de l'investissement public chaque entité fédérée met en oeuvre actuellement et partage du retour d'expérience (fédéral, Wallonie, Flandre, Bruxelles, commune) ? <i>Kathleen Meganck (Audit fédéral interne), Leila Abdelqaoi (Service public régional de Bruxelles), Michaël Van Den Kerkhove (Wallonie Finances Expertises), Astrid Van Vosselen (Mobiliteit en Openbare Werken)</i>
Lunch break	
Breakout session 1	
13h20	<ul style="list-style-type: none">Partage de bons procédés au long des cinq étapes du PIM (planification stratégique, évaluation et sélection, budgétisation, mise en œuvre, évaluation à posteriori).Comment gérer la charge administrative liée à l'application de pratiques de gestion de l'investissement public avec les ressources à la disposition des administrations ?Comment concilier flexibilité et rigueur dans la mise en œuvre de projets d'investissements innovants ?Comment mettre en place un pipeline consolidé de projets pour le long terme, coordonné entre niveaux de pouvoir ?
Coffee break	
Breakout session 2	
14h40	Seconde session de breakout rooms (mêmes thématiques que la session 1)
Conclusion	
15h40	Mots de conclusion <i>Comité d'étude sur les investissements publics</i>

Annexe 2 : Liste des participants

ACLVB
ACV-CSC
Agentschap Wegen en Verkeer
Audit interne fédéral
Banque nationale de Belgique - Nationale Bank van België
Brussels Gewestelijk Herfinancieringsfonds Gemeentelijke Thesaurieën
Bureau fédéral du Plan - Federaal Planbureau
Cabinet Di Rupo
Cabinet du Ministre Dolimont
Cabinet du Secrétaire d'Etat Michel
Cabinet Vice-Premier Ministre Gilkinet
CCPD-ABCO
Cellule stratégique du Secrétaire d'Etat Mathieu Michel
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
Centre fédéral d'expertise DNSH (SPF environnement)
Conseil central de l'Economie
De Werkvennootschap
Defensie - Défense
Departement Financiën en Begroting Vlaamse Overheid
DMOW
Ecolo
European Commission
Federale Interne Audit (FIA)
finance&invest.brussels
Fluxys / Vrije Universiteit Brussel
FOD Financiën
FOD Volksgezondheid
GOB
I4B - The Belgian infrastructure Fund
IBSA
IMF
Infrabel
Inspectie van Financiën
Kabinet Elke Van den Brandt
Kabinet minister Gatz
Kabinet Minister Mobiliteit
Kabinet Minister van Financiën en Begroting - Brussels Gewest
Le Soir
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

MIRT
Mobiliteit en Openbare Werken
Operateur de Transport de Wallonie
Port de Bruxelles - Haven van Brussel
Port of Antwerp - Bruges
REBEL Group
Regie der Gebouwen - Régie des Bâtiments
Rekenhof
SEO Amsterdam Economics
SERV
SOFICO
SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie
SPF Mobilité et Transports
SPF Santé
SPF Sécurité sociale
SPP Politique Scientifique
SPRB - Bruxelles Finances et Budget
UAntwerpen
VIVAQUA
Wallonie Finances Expertises
Zone de secours Val de Sambre

