

## Comité d'étude sur les investissements publics

---

# État des lieux de l'investis- sment public en Belgique 2024

juillet  
**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 T. Greuse et Monsieur M. Van der Beeuren.

## Résumé exécutif

Dans ce rapport sur l'état des lieux de l'investissement public en Belgique en 2024, le Comité (a) analyse l'évolution des stocks de capitaux fixe, humain, social et naturel en Belgique, (b) décrit l'évolution des flux d'investissement public (tant formation brute de capital fixe (FBCF) qu'aides à l'investissement) par niveau de pouvoir et par fonction du gouvernement, (c) compare ces niveaux avec la France, les Pays-Bas, l'Allemagne et la zone euro, (d) et commente les perspectives relatives au niveau de formation brute de capital fixe jusque 2029.

a. La première partie de ce rapport décrit l'évolution des stocks de capitaux fixe, humain, social et naturel en Belgique depuis 1995.

Le stock de capital fixe *total* a augmenté de 34% en euros réels par habitant. En ce qui concerne le stock de capital fixe public, on note une diminution en pourcentage du PIB malgré une légère augmentation par habitant.

Sur la base d'indicateurs non comptables, on estime que les stocks de capital humain et social ont légèrement augmenté. Le stock de capital naturel a cependant diminué de 22% en 30 ans.

**En conséquence, le Comité recommande aux décideurs une attention accrue à la préservation et à la reconstruction du capital naturel dans leurs décisions d'investissement public.**

b. La seconde partie de ce rapport dresse le bilan des flux annuels d'investissements public (formation brute de capital fixe et aides à l'investissement) en Belgique.

Le niveau de formation *brute* de capital fixe par le secteur des administrations publiques en Belgique a augmenté de 2% du PIB en 2002 à 2,7% du PIB en 2022. Ceci a permis à la formation *nette* de capital fixe de redevenir positive en 2009 après une longue période négative, c'est-à-dire une période où les dépenses d'investissement brutes de l'Etat ne compensaient pas l'amortissement du capital fixe existant. Du côté des aides à l'investissement, les montants annuels versés par les administrations publiques belges aux entreprises et aux ménages s'élevaient à 0,6% du PIB en 2022, contre 0,9% en 2002.

Les entités fédérées représentent approximativement 52,7% de la FBCF du secteur public et 76,8% des aides à l'investissement en 2022. Le pouvoir fédéral est responsable de 18,7% de la FBCF publique et de 20,7% des aides à l'investissement. Enfin, les pouvoirs locaux représentent 27,8% de la formation brute de capital fixe publique en 2022. Depuis 1995, la part des entités fédérées a crû de manière substantielle, au détriment des parts du fédéral et des pouvoirs locaux, notamment à la suite des transferts de différentes compétences durant la cinquième et la sixième réforme de l'État.

Le secteur public investit dans différents domaines, qui sont parfois classés par « fonctions de gouvernement COFOG »<sup>1</sup>. Les domaines qui arrivent en tête de la formation brute de capital fixe du secteur public en Belgique sont les affaires économiques (comprenant notamment le

---

<sup>1</sup> Classification of the Functions of Government

transport ferroviaire) et les services généraux (comprenant une grande part de la R&D), suivis de l'enseignement, de la défense et de la protection de l'environnement. Les aides à l'investissement couvrent tous les domaines, mais particulièrement les affaires économiques.

En conséquence, le Comité recommande les mesures suivantes :

- **Une coordination substantielle des politiques d'investissement entre entités du pays**, au regard des interdépendances opérationnelles, des implications budgétaires et du nouveau cadre budgétaire européen qui encourage un plan d'investissement intégré.
- **Des analyses sectorielles plus approfondies, par exemple** dans les domaines de l'éducation, de la santé, du transport, etc., afin de mettre en perspective les niveaux d'investissement avec les facteurs déterminant les besoins (par exemple la population, sa structure d'âge, sa densité géographique) et de la situation de départ.

c. La troisième partie de ce rapport compare les investissements publics (formation brute de capital fixe et aides à l'investissement) de la Belgique à ceux de la France, des Pays-Bas, de l'Allemagne et de la zone euro.

La formation *brute* de capital fixe publique en Belgique et en Allemagne sont comparables et se situent en deçà de la France, des Pays-Bas et de la zone euro.

Ce constat s'estompe toutefois en examinant les niveaux de formation *nette* de capital fixe publique, c'est-à-dire en déduisant les amortissements liés au capital fixe. On observe ainsi que les niveaux de formation *nette* de capital fixe publique ont convergé en 2017 et oscillent depuis entre 0 et 0,6% du PIB (la Belgique se situant dans la tranche haute).

L'inclusion des aides à l'investissement dans l'analyse permet des comparaisons sectorielles plus fines.

- Les dépenses d'investissement (tant pour la FBCF que les aides à l'investissement) sont inférieures en Belgique par rapport aux pays voisins dans les domaines de la défense, de la protection de l'environnement (principalement liée aux activités de traitement des déchets et des eaux usées) et des logements et équipements.
- La Belgique soutient relativement fort la recherche et développement par rapport à ses homologues, mais ce soutien passe plutôt par l'incitation fiscale que des dépenses d'investissement. L'État belge investit davantage en termes de FBCF dans le transport que ses voisins. Cet écart se réduit si on ajoute les aides à l'investissement.

Les comparaisons entre pays n'offrent qu'une indication de la position de la Belgique dans différents domaines et ne permettent dès lors pas de conclusions normatives sur des zones de sur- ou sous-investissement public.

**En écho aux conclusions de la seconde partie du rapport, le Comité invite les responsables politiques à affiner les comparaisons entre pays pour tenir compte notamment des états des**

**stocks de capital public initiaux, des différents besoins liés à la population et au territoire et des différents arrangements institutionnels entre secteur privé et public.**

d. La dernière partie de ce rapport est orientée vers le futur et reprend les projections des perspectives économiques du Bureau fédéral du Plan de juin 2024.

A politique inchangée, le niveau de FBCF en 2029 retomberait à 2,8% du PIB après avoir connu un pic au-delà de 3% en 2024. Cette trajectoire est expliquée par la fin graduelle des différents plans d'investissements, notamment les plans de relance.

Ce niveau de formation brute de capital fixe publique de 2,8% du PIB en 2029 à politique constante n'atteint pas l'objectif de 4% du PIB à 2030 fixé par l'accord de gouvernement de 2020. Cependant, il semble atteindre tout juste le seuil d'investissement minimum (financé nationalement) nécessaire pour une extension de 4 à 7 ans des trajectoires d'ajustement dans le nouveau cadre budgétaire européen.

Les projections d'investissement public se basent sur les budgets et les projections pluriannuelles de certains plans d'investissements décidés. Néanmoins, il n'existe pas un relevé exhaustif de tous les plans d'investissement.

**Le Comité recommande un accès transparent et consolidé aux informations sur les plans d'investissement et la mise en place d'un pipeline consolidé des projets d'investissement, afin d'augmenter la transparence de la politique d'investissement public, en ligne avec les bonnes pratiques de gestion.<sup>2</sup>**

---

<sup>2</sup> Voir le rapport sur les bonnes pratiques de gestion de l'investissement public du CEIP de mai 2024

# Table des matières

<b>1. Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Évolution historique des stocks de capitaux en Belgique .....</b>	<b>3</b>
2.1. Stock de capital fixe : approche comptable	3
2.1.1. Évolution du stock de capital fixe	4
2.2. Stock de capital social, humain et naturel : approche par les indicateurs	8
2.2.1. Évolution du stock de capital humain	8
2.2.2. Évolution du stock de capital social	10
2.2.3. Évolution du stock de capital naturel	11
2.3. Conclusion sur l'évolution historique des stocks de capitaux en Belgique	12
<b>3. Évolution des flux d'investissement public en Belgique.....</b>	<b>13</b>
3.1. Les investissements publics en Belgique	13
3.1.1. Évolution de l'investissement public entre 1970 et 2022	13
3.1.2. La répartition entre niveaux de pouvoir	17
3.1.3. Les communautés et régions à la loupe	20
3.1.4. Par fonction du gouvernement	22
3.1.5. Investissements dans les capitaux naturels : approche des comptes environnementaux	24
3.2. Les aides à l'investissement en Belgique	26
3.2.1. Évolution des aides à l'investissement entre 1995 et 2022	26
3.2.2. La répartition des aides à l'investissement en Belgique	28
3.2.3. Par fonction COFOG	31
3.3. La FBCF et les aides à l'investissement dans les dépenses totales	33
<b>4. Comparaison internationale des flux d'investissement.....</b>	<b>35</b>
4.1. Les dépenses d'investissement	35
4.2. Analyse de la formation brute et nette de capital fixe du secteur public par pays	37
4.3. L'investissement public par fonction du gouvernement par pays	40
4.4. Zoom sur les investissements publics dans le transport	43
4.5. Zoom sur les investissements publics en Recherche & Développement	44
<b>5. Projections de l'investissement public en Belgique.....</b>	<b>46</b>
<b>6. Recommandations .....</b>	<b>51</b>
<b>7. Annexes.....</b>	<b>53</b>
7.1. L'approche par les capitaux comme mesure du bien-être	53
7.2. Les indicateurs composites de capital humain, social et naturel	53
7.3. Évolution des dépenses d'investissement et des dépenses totales par catégorie COFOG	54
<b>8. Bibliographie.....</b>	<b>56</b>

## Liste des tableaux

Tableau 1	Comptes de bilan en normes SEC 2010	4
Tableau 2	Formation Brute de Capital Fixe, aides à l'investissement, et dépenses publiques totales, par COFOG en 2022	42

## Liste des graphiques

Graphique 1	Capital Fixe : évolution du stock net total d'actifs fixes à prix constants rapporté à la population en Belgique sur la période 1995-2022 et part relative des secteurs institutionnels	6
Graphique 2	Capital Fixe : évolution du stock net total d'actifs fixes rapporté à l'activité économique en Belgique sur la période 1995-2022 et la part relative des secteurs institutionnels	6
Graphique 3	Évolution de la composition en termes d'actifs du stock de capital fixe total de l'économie entre 1995 et 2022, en %	7
Graphique 4	Évolution de la composition en termes d'actifs du stock de capital fixe du secteur des administrations publiques entre 1995 et 2022, en %	7
Graphique 5	Indicateur composite Capital humain : évolution 2005-2018 et décomposition par indicateurs des sous-capitaux	9
Graphique 6	Indicateur composite Capital social : évolution 2005-2021 et décomposition par indicateurs des sous-capitaux	10
Graphique 7	Indicateur composite Capital naturel : évolution 1992-2021 et décomposition par indicateurs des sous-capitaux	11
Graphique 8	Répartition de la FBCF entre les différents agents économiques	13
Graphique 9	Évolution de la FBCF et de la FNCF en Belgique depuis 1995	14
Graphique 10	Répartition de la FBCF des administrations publiques par niveau de pouvoir et classification COFOG en 2022	15
Graphique 11	Répartition de la FBCF publique entre niveaux de pouvoir	17
Graphique 12	Répartition de la FBCF public brut entre niveaux de pouvoir	18
Graphique 13	Évolution de la FBCF des pouvoirs locaux et des cycles électoraux communaux	19
Graphique 14	Contribution des différents niveaux de pouvoir à la FNCF publique	20
Graphique 15	La Formation Brute de Capital Fixe des Régions et Communautés	21
Graphique 16	Répartition de la FBCF des différents niveaux de pouvoir par catégorie COFOG	22
Graphique 17	Évolution des dépenses d'investissement pour la sous-composante transport du pouvoir fédéral	23
Graphique 18	Évolution de la part du secteur des administrations publiques dans les dépenses de protection de l'environnement entre 2014 et 2021	24
Graphique 19	Dépenses d'investissement public moyennes entre 2014 et 2021 par catégorie d'action de protection de l'environnement	25
Graphique 20	Évolution de l'aide à l'investissement en Belgique depuis 1995	26
Graphique 21	Répartition de l'aide à l'investissement des administrations publiques par niveau de pouvoir et classification COFOG en 2022	27
Graphique 22	Répartition des aides à l'investissement (D.92) entre les niveaux de pouvoir	28
Graphique 23	Évolution des aides à l'investissement (D.92) des différents niveaux de pouvoir	29
Graphique 24	Répartition des aides à l'investissement par destinataire (D.92 et les aides à l'investissements à destination des autres niveaux de pouvoir)	30
Graphique 25	Répartition des aides à l'investissement des différents niveaux de pouvoir par catégorie COFOG	31
Graphique 26	Évolution de l'investissement (formation brute de capital fixe et aide à l'investissement) et des dépenses totales dans les différentes catégories COFOG	33
Graphique 27	Dépenses d'investissement public et la FBCF totale de l'économie entre 2005 et 2022	35
Graphique 28	Évolution de la formation brute de capital fixe du secteur public par pays entre 1995 et 2023	37
Graphique 29	Évolution de la formation nette de capital fixe du secteur public par pays entre 1995 et 2023	38

Graphique 30	Amortissements des administrations publiques par pays entre 1995 et 2022 .....	39
Graphique 31	Degré d'amortissement du secteur des administrations publiques par pays entre 1995 et 2022 .....	40
Graphique 32	Formation Brute de Capital Fixe en pourcentage du GDP, par COFOG en 2022 .....	40
Graphique 33	Formation Brute de Capital Fixe, aides à l'investissement, et dépenses publiques totales, par COFOG en 2022 .....	42
Graphique 34	Formation Brute de Capital Fixe et Aides à l'investissement dans le transport en 2022 .....	44
Graphique 35	Formation brute de capital fixe en recherche des administrations publiques en 2022 .....	45
Graphique 36	Financements publics directs et incitants fiscaux pour la R&D privée en 2021 .....	45
Graphique 37	Projection de la Formation Brute de Capital Fixe Publique de la Belgique et objectifs .....	47
Graphique 38	Répartition de la FBCF entre niveaux de pouvoir (2023-2029) .....	48
Graphique 39	La FBCF par entité fédérée pour la période 2023-2029 .....	49
Graphique 40	Répartition de la FBCF entre les plans de relance hors PRR et le PRR .....	50

## Liste des encadrés

Encadré 1	La classification COFOG .....	16
Encadré 2	Les différentes réformes de l'état de 1995 à 2023 .....	18
Encadré 3	Décomposition des amortissements .....	39

# 1. Introduction

Le Comité d'étude sur les investissements publics (CEIP) a entre autres comme mission, de « dresser un état des lieux thématique en matière d'investissement public et des programmations en cours en Belgique, ainsi que de sa position au regard des autres pays de la zone euro ».<sup>3</sup> A travers ce rapport, le Comité cherche à établir un tel état des lieux des investissements publics en Belgique et, de cette manière, à fournir une information transparente et de qualité aux décideurs politique ainsi qu'au grand public.

Par investissement public, le Comité entend « l'engagement de ressources, avec une implication déterminante du secteur public, pour constituer ou conserver un capital dans le but d'obtenir des avantages futurs ».<sup>4</sup> Le périmètre de la notion d'investissement public retenue pour ce premier rapport d'état des lieux est le capital fixe avec une implication du secteur public par la formation brute de capital et par les aides à l'investissement. En outre, des indicateurs de l'évolution du capital humain, social et naturel sont brièvement exposés.

Ce périmètre est choisi pour des raisons de disponibilité des données statistiques. En effet, les cadres comptables nationaux existants ont été prévus pour le chiffrage en valeur monétaire des investissements dans des actifs fixes. Les sources de données principales mobilisées dans ce rapport sont par conséquent les données de comptabilité nationales historiques disponibles via la Banque nationale de Belgique et Eurostat, les projections du Bureau fédéral du Plan, se basant notamment sur les données de budget communiquées par BOSA, les budgets et les budgets pluriannuels des entités fédérées. Certains niveaux de désagrégation de ces données ne peuvent pas être communiqués pour des raisons de confidentialité.

Après cette introduction, le deuxième chapitre de ce rapport se penche sur l'évolution des stocks de capitaux fixe, humain, social et naturel en Belgique sur les trente dernières années et traite de la question **comment évoluent-les stocks de capitaux au cours du temps en Belgique ?** En effet, l'investissement public participe à conserver ou constituer des stocks de capitaux. Dans le cadre de la poursuite des Objectifs de Développement Durable (ODDs) des Nations Unies, la transmission au cours du temps de stocks de capitaux est constitutive du bien-être des générations futures. Le troisième chapitre se concentre sur les flux d'investissements publics annuels en Belgique (formation brute de capital fixe (FBCF) et aides à l'investissement). Ce chapitre est essentiellement descriptif. Il répond aux questions : **quel est le niveau de l'investissement public en Belgique, via quel niveau de pouvoir celui-ci est-il réalisé, dans quels domaines, et comment évolue-t-il ?** Dans le chapitre quatre, ces niveaux sont comparées à ceux des investissements publics totaux de pays voisins (France, Pays-Bas, Allemagne, zone euro). L'analyse recherche **quelles indications une comparaison avec des pairs donne-t-elle pour l'investissement public en Belgique.** La cinquième partie de ce rapport se penche sur le futur et détaille les projections d'investissements publics en Belgique pour les années à venir, notamment sur la base des principaux programmes d'investissement déjà annoncés. La question est alors **si l'objectif annoncé par le gouvernement de 4% de FBCF public par rapport au PIB sera atteint à politique annoncée ou si les**

---

<sup>3</sup> Arrêté Royal du 16 février 2023, modifiant l'Arrêté Royal du 23 mai 2018 relatif au Conseil supérieur des Finances

<sup>4</sup> CEIP, 2024, p.10 <https://conseilsuperieurdesfinances.be/fr/publication/les-investissements-publics-definition-et-role-cadre-de-reference-du-comite-detudes-sur>

**niveaux minimums de FBCF du nouveau cadre budgétaire européen seront satisfaits.** Le Comité conclut le rapport par une série de recommandations.

## 2. Évolution historique des stocks de capitaux en Belgique

La définition de l'investissement adoptée par le Comité fait référence à la « conservation ou la constitution d'un capital dans le but d'obtenir des avantages futurs ».<sup>5</sup> La conservation et la constitution d'actifs sont les deux variables principales pour influencer l'évolution d'un stock de capital au cours du temps. Ce stock de capital peut diminuer (destruction, usure, ...), ou il peut augmenter (restauration, ajout, ...).

Pour dresser un état des lieux de l'investissement public en Belgique, il convient de se pencher en premier lieu sur les tendances de long terme d'évolution des stocks de capitaux dans le pays, dont une partie est attribuée au secteur public. En effet, c'est l'évolution des stocks qui nous intéresse *in fine* comme le déterminant du *bien-être* dans une optique de développement durable adoptée comme boussole normative par le Comité dans le premier rapport de cadre de référence du Comité.<sup>6</sup> Cette approche du *bien-être* mesurée par des indicateurs de stocks de capitaux est détaillée dans l'annexe 6.1.

Dans ce chapitre, nous analysons les tendances de long terme des investissements en suivant l'approche par les capitaux. La première section se penche sur l'évolution du stock de capital fixe en Belgique. Une comptabilité publique exhaustive permet d'analyser l'évolution de ce type de capital. Pour cette première section, nous utilisons les données statistiques disponibles d'Eurostat et de la BNB. Les sections deux, trois et quatre aborderont respectivement l'évolution des stocks de capitaux humain, social et naturel à l'aide d'indicateurs composites (indicateurs composites de l'évolution de ces capitaux dans le temps publiés annuellement par le Bureau fédéral du Plan dans son rapport *Indicateurs de développement durable*).<sup>7</sup>

### 2.1. Stock de capital fixe : approche comptable

Le capital fixe est la notion de comptabilité publique employée pour désigner le stock d'actifs fixes corporels (machines, bâtiments) ou incorporels (R&D, logiciels). Ces actifs sont considérés comme des moyens de productions économique avec une durée d'utilisation supérieure à un an.

Le stock de capital fixe est repris en comptabilité nationale dans les comptes de bilan.<sup>8</sup> On le retrouve dans les actifs non-financiers<sup>9</sup> à la différence des comptes de bilan pour les actifs financiers (par ex. titres de créances, actifs financiers divers, réserves de devises, etc.).<sup>10</sup> Au sein des actifs non-financiers, on distingue les actifs produits<sup>11</sup> et les actifs non-produits<sup>12</sup>. Les actifs produits regroupent les actifs fixes<sup>13</sup> (dont la durée d'utilisation dans le processus de production est supérieure à un an), les inventaires<sup>14</sup> (durée d'utilisation inférieure à un an) et les objets de valeur<sup>15</sup> (métaux précieux, objets d'art, etc.). Les

---

<sup>5</sup> CEIP, 2024

<sup>6</sup> Ibid

<sup>7</sup> Pour une explication plus approfondie de la méthodologie de constitution de ces indicateurs, voir le rapport.

<sup>8</sup> *Balance Sheet Accounts* en anglais

<sup>9</sup> Codes AN

<sup>10</sup> Codes AF

<sup>11</sup> Code AN.1

<sup>12</sup> Code AN.2

<sup>13</sup> Code AN.11

<sup>14</sup> Code AN.12

<sup>15</sup> Code AN.13

actifs non-produits désignent essentiellement des ressources naturelles (terrains, ressources en eau et ressources biologiques, gisements miniers et énergétiques...). En Belgique, le stock de capital fixe est la seule catégorie des actifs non-financiers pour lesquels on dispose de statistiques publiques.<sup>16</sup>

**Tableau 1 Comptes de bilan en normes SEC 2010**

Code comptable	Catégorie
AN	Actifs non-financiers
AN.1	Actifs produits
AN.11	<b>Actifs fixes</b>
AN.12	Inventaires
AN.13	Objets de valeur
AN.2	Actifs non-produits
AF	Actifs financiers

Nous regardons l'évolution du stock de capital fixe. Afin de prendre en compte la consommation de ce capital, les amortissements et les autres réductions de valeur, nous considérons la valeur nette de ce stock.

Le stock est rapporté à la population et au PIB. Cela permet dans le premier cas de rendre compte de l'évolution du stock de capital productif par citoyen, et dans le second cas de la disponibilité de stock de capital productif par rapport à l'activité économique annuelle du pays. En effet, conformément à l'approche par les capitaux employée en développement durable, le stock de capital fixe dont dispose le pays est un indicateur fiable du bien-être lié aux capacités économiques qui peuvent être transmises à travers le temps, indépendamment de l'évolution de l'activité économique elle-même.

Pour la présentation par rapport à la population, les données pour le stock de capital fixe présentées sont les données pour la période 1995 à 2022<sup>17</sup>, et sont corrigées pour l'inflation (présentées en milliards d'euros chaînés) tel que calculé par la Banque nationale.

Pour la présentation par rapport à l'activité économique, les données de stock de capital fixe de 1995 à 2022<sup>18</sup> sont prises en valeur courante estimant que la correction pour l'inflation n'est pas nécessaire étant donné que le PIB est également pris en valeur courante.

### 2.1.1. Évolution du stock de capital fixe

Le stock de capital fixe total en Belgique a augmenté tant de manière absolue (stock de capital par habitant) que de manière relative par rapport à l'activité économique (graphique 1). La partie du stock de capital du secteur public par contre, a stagné en valeur absolue et a légèrement baissé quand on le mesure par rapport au PIB (voir graphique 2).

De 1995 à 2022, le stock de capital total de l'économie a augmenté de 87 000 euros par habitant à 116 000 euros par habitant, soit une hausse de 34%. Sur la même période, la population est passée de 10,13 à

<sup>16</sup> A noter que, si comptabilisés de manière exhaustive, les actifs non-produits pourraient être considérés comme une manière de comptabiliser en partie le stock de capital naturel.

<sup>17</sup> Données provisoires pour 2022

<sup>18</sup> Données provisoires pour 2022

11,58 millions d'habitants. Néanmoins, c'est essentiellement le stock de capital aux mains des ménages<sup>19</sup> et des sociétés non-financières qui a bénéficié de cette augmentation. L'augmentation du stock de capital public est restée limitée à 10% sur ces trois décennies.

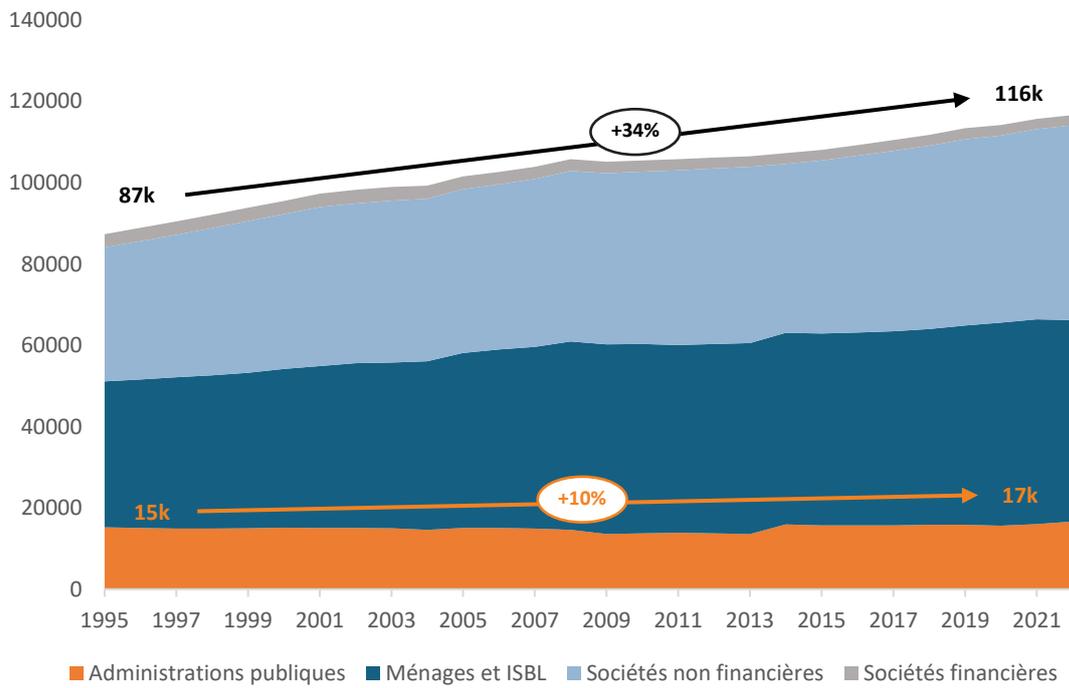
Le stock de capital total en Belgique a légèrement augmenté pour passer de 290 à 311% du PIB sur la période analysée. Notre économie a donc renforcé ses capacités productives sur les trois dernières décennies. Néanmoins, la part du stock de capital public a diminué. Passant de 50% du PIB en 1995 à 44% du PIB en 2022 (respectivement 17% à 14% du capital total de l'économie).

La présence de capitaux intangibles a proportionnellement augmenté dans la composition du stock de capital fixe. Cette tendance à la diminution du poids des capitaux tangibles (bâtiments, infrastructure, machinerie, ...) au profit d'une augmentation des capitaux intangibles (recherche et développement, logiciels, droits de propriété intellectuelle, ...) s'observe autant pour le stock de capital total (graphique 3) que pour le stock de capital public (graphique 4).

---

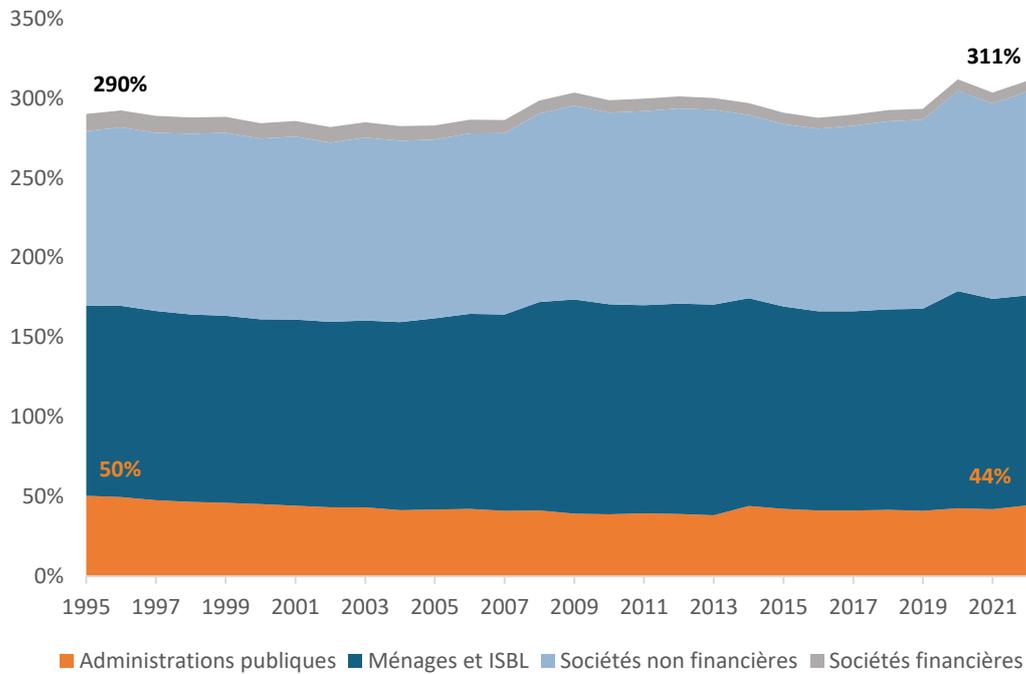
<sup>19</sup> Pour une bonne interprétation des graphiques, nous attirons l'attention sur le fait que le seul actif pris en considération pour le secteur des ménages est la construction résidentielle. Les ménages peuvent acquérir des biens durables (dont la durée de vie excède une année) mais cela est comptabilisé dans leur consommation et pas dans leur investissement et donc pas non plus dans leur stock d'actifs.

**Graphique 1** Capital Fixe : évolution du stock net total d'actifs fixes à prix constants rapporté à la population en Belgique sur la période 1995-2022 et part relative des secteurs institutionnels  
*En euros chaînés par habitant*



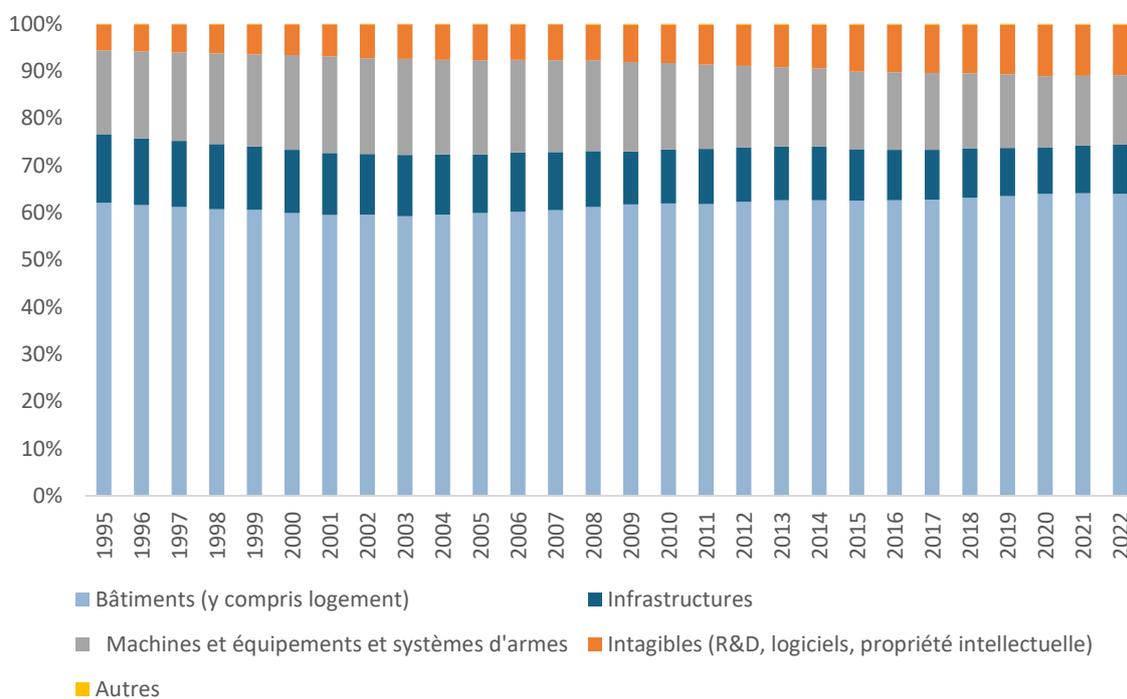
Source : BNB, Statbel, Eurostat, calculs CEIP

**Graphique 2** Capital Fixe : évolution du stock net total d'actifs fixes rapporté à l'activité économique en Belgique sur la période 1995-2022 et la part relative des secteurs institutionnels  
*En % du PIB*



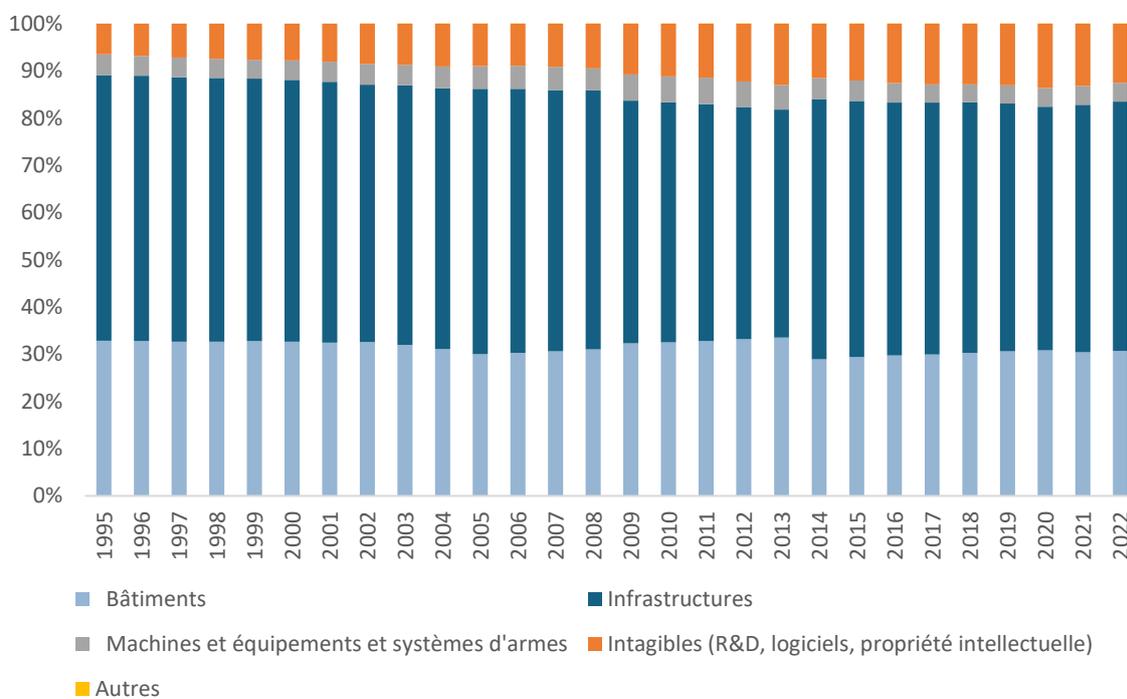
Source : BNB, Statbel, Eurostat, calculs CEIP

**Graphique 3** Évolution de la composition en termes d'actifs du stock de capital fixe total de l'économie entre 1995 et 2022, en %



Source : BNB

**Graphique 4** Évolution de la composition en termes d'actifs du stock de capital fixe du secteur des administrations publiques entre 1995 et 2022, en %



Source : BNB

## 2.2. Stock de capital social, humain et naturel : approche par les indicateurs

Il n'existe pas de système complet et exhaustif pour comptabiliser le capital humain, social et naturel comme cela existe pour le capital fixe. Afin de rendre compte de l'évolution historique de ces capitaux, nous employons des indicateurs. Ces indicateurs sont composés de sous-capitaux, non additifs, et qui n'offrent qu'une vue partielle. Néanmoins, ces indicateurs donnent une vision de la dynamique en cours qui peut être extrapolée à ces capitaux dans leur ensemble. A ce sujet, la *Task Force Développement Durable* du Bureau fédéral du Plan cherche à approfondir la recherche quantitative et qualitative pour caractériser le lien existant entre indicateurs économiques, comme l'investissement, et indicateurs de durabilité environnementale et sociale.

En Belgique, le Bureau fédéral du Plan et l'Institut des Comptes Nationaux publient chaque année depuis 2016 un rapport sur les *Indicateurs de développement durable*. Nous reprenons dans cette section les indicateurs composites pour les capitaux humain, social et naturel qui ont été publiés dans la dernière version de ce rapport sur les *Indicateurs de développement durable*.<sup>20</sup> L'emploi de ces indicateurs composites comme mesure de la soutenabilité du *bien-être* par la Belgique a été qualifiée de précurseur<sup>21</sup> par l'OCDE.<sup>22</sup>

La construction des indicateurs composites retenus pour le capital humain, social et naturel est détaillé à l'annexe 6.2.

### 2.2.1. Évolution du stock de capital humain

Le capital humain « désigne les qualifications et autres caractéristiques des individus qui leur confèrent aussi bien des avantages d'ordre personnel, économique que social. Les compétences sont en grande partie acquises par l'éducation ou l'expérience, mais [...] des caractéristiques individuelles telles que la santé physique, psychologique et mentale sont aussi assimilées à du capital humain. »<sup>23</sup> Concrètement, le capital humain désigne des éléments tels que le bien-être, la santé ou l'éducation.

---

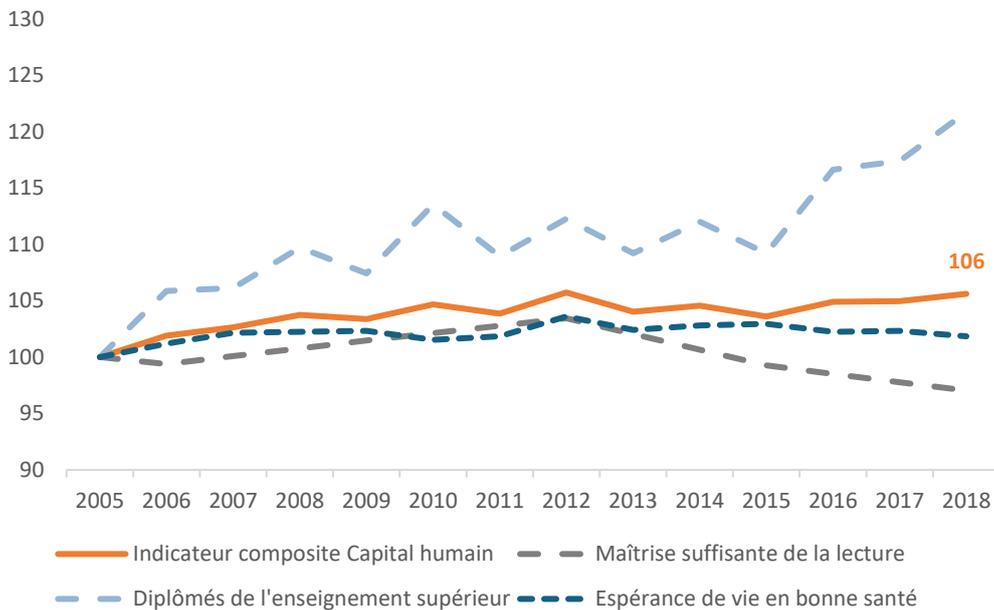
<sup>20</sup> Bureau fédéral du Plan & ICN, 2024

<sup>21</sup> Littéralement "frontrunner"

<sup>22</sup> OECD, 2021, Box. 3.3

<sup>23</sup> CEIP, 2024, p.6

**Graphique 5** Indicateur composite Capital humain : évolution 2005-2018 et décomposition par indicateurs des sous-capitaux  
Echelle : 100 = année de référence



Source : BFP

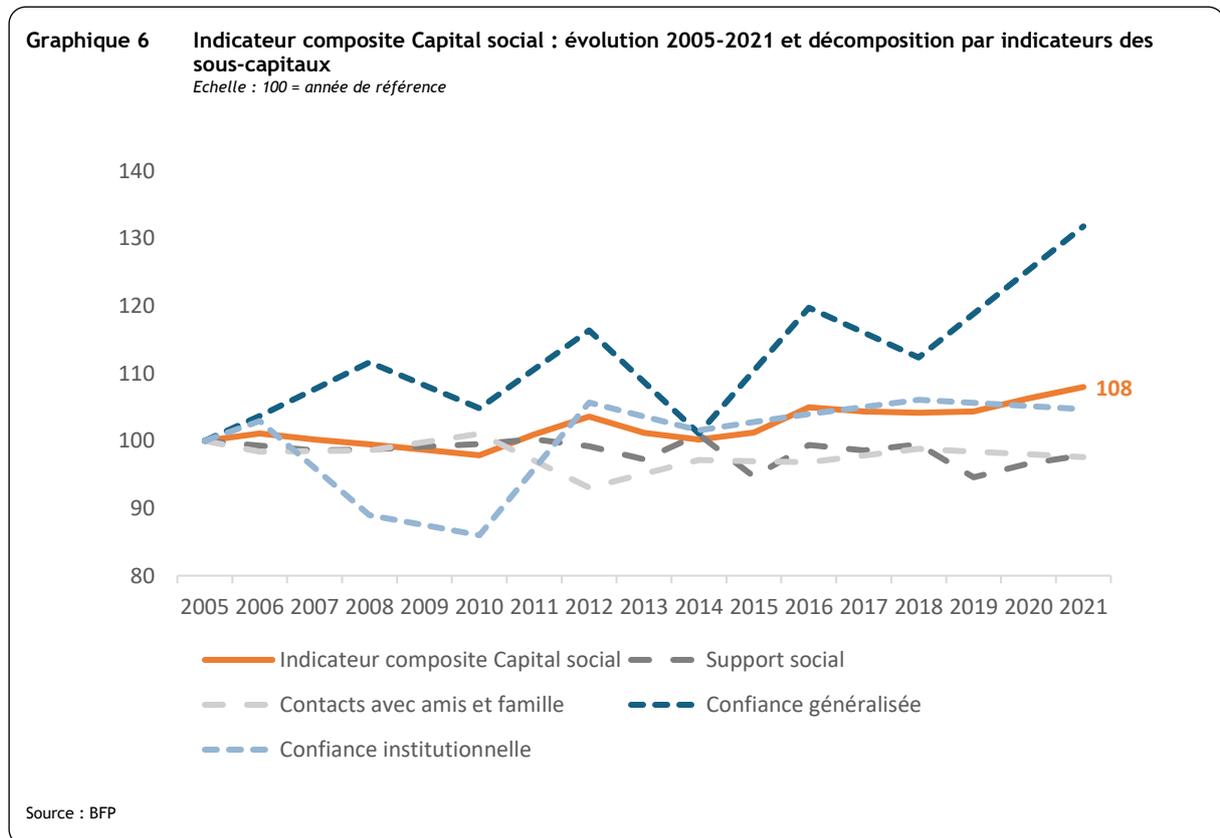
Il ressort de l'analyse que l'indicateur Capital humain a légèrement augmenté sur la période 2005-2018. « Sa décomposition montre que cette augmentation est due à l'indicateur *Diplômés de l'enseignement supérieur* (i24) du sous-capital *Education* ; aucune tendance ne se dégageant de l'indicateur *Maîtrise suffisante de la lecture* (i26) sur la période 2005-2018. Une analyse plus détaillée du sous-capital *Education* fait toutefois apparaître des évolutions différentes en fonction de la période retenue. Jusqu'en 2012, il augmente sous l'effet combiné d'un nombre croissant d'étudiants diplômés du supérieur et d'une amélioration de la maîtrise de la lecture. L'augmentation du sous-capital *Education* observée à partir de 2015 est quant à elle exclusivement due à une augmentation du nombre de diplômés du supérieur. En effet, à partir de 2012 l'indicateur de maîtrise de la lecture diminue de manière continue jusqu'en 2018. Les résultats de l'enquête PISA 2022 confirment cette tendance à la baisse du niveau de lecture qui se retrouve cette année-là à son minimum sur la période 2005-2022. »<sup>24</sup> Il est à noter que les indicateurs sont mesurés jusqu'à 2018 et ne prennent donc pas encore en compte les effets potentiellement dommageables sur la santé et l'éducation liés à la pandémie de COVID-19.

En résumé, il apparaît que le stock de capital humain a légèrement augmenté en Belgique au cours des deux dernières décennies, essentiellement stimulé par une augmentation quantitative de l'enseignement. La dimension qualitative de l'enseignement et les indicateurs de santé quant à eux semblent être stables, voire en légère diminution.

<sup>24</sup> Bureau fédéral du Plan & ICN, 2024, p.69

## 2.2.2. Évolution du stock de capital social

Le capital social « est identifié à des réseaux, des normes, des valeurs et convictions communes ou encore à un niveau de confiance qui contribue au bon fonctionnement de la société. » Ce capital social « est associé aux relations sociales qui existent dans la société » et « se constitue au niveau des familles, des communautés, des entreprises et des institutions. »<sup>25</sup> Concrètement, le capital social désigne des éléments tels que les institutions publiques, la justice, la culture, etc.



L'analyse de l'indicateur Capital social indique qu'il a légèrement augmenté sur cette période. « En le décomposant, il ressort que cette augmentation s'explique par une augmentation du sous-capital *Communauté*. Sur la période 2005-2021, tant la confiance envers les autres que la confiance dans les institutions ont, en effet, augmenté avec une augmentation particulièrement marquée pour le premier indicateur de confiance. Les indicateurs qui mesurent le sous-capital *Individus* sont quant à eux restés relativement stables. Le fait de disposer de personnes sur qui compter (support social) et d'avoir des contacts avec les amis et la famille se trouvent en 2021 à des niveaux similaires à ceux observés en 2005. »<sup>26</sup> Les données disponibles actuellement vont jusque 2021. Il convient d'être prudent dans les conclusions qui en seraient tirées, car les niveaux de confiance pourraient se voir affaiblis après 2021 par suite des crises géopolitiques et des conséquences économiques de la pandémie.

En somme, il apparaît que le stock de capital social a légèrement augmenté en Belgique au cours des deux dernières décennies, essentiellement stimulé par une augmentation de l'aspect confiance

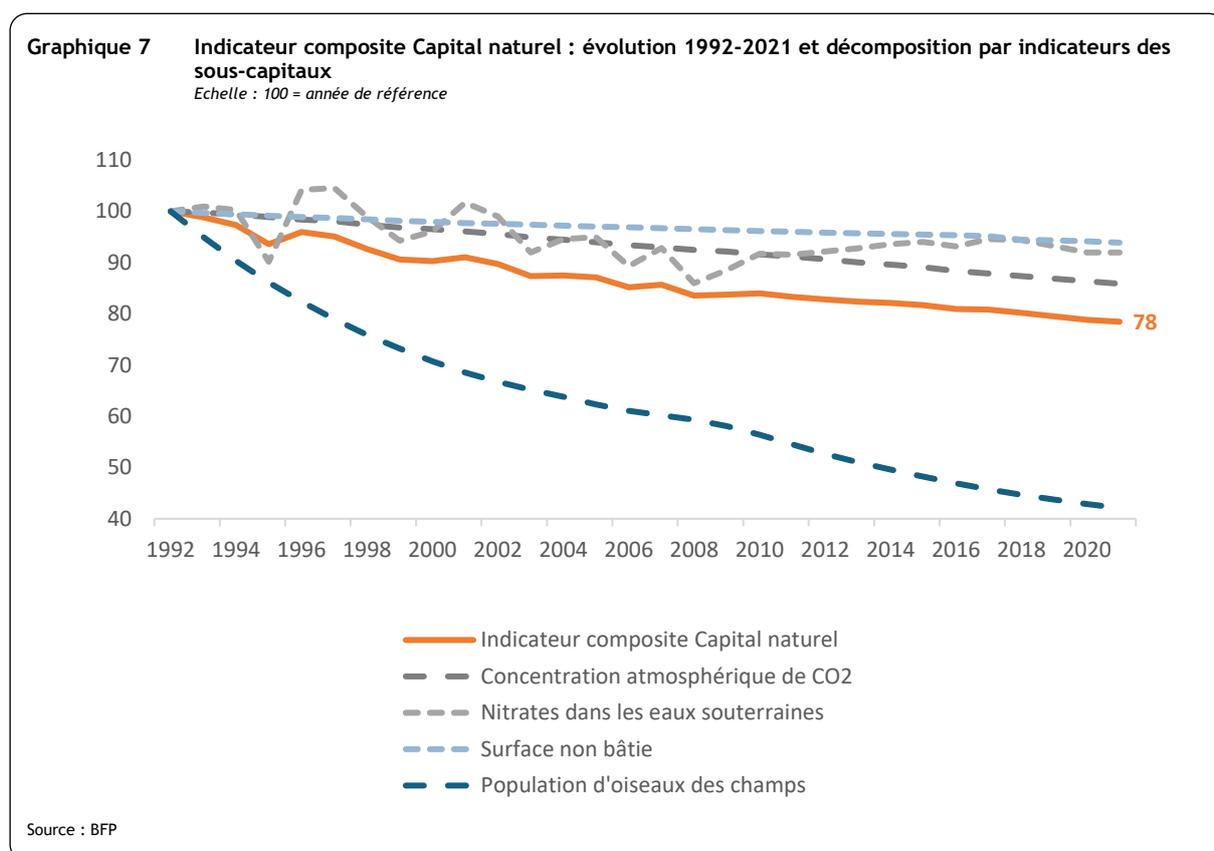
<sup>25</sup> CEIP, 2024, p.6

<sup>26</sup> Bureau fédéral du Plan & ICN, 2024, p.70

généralisée des belges. Les dimensions individuelles de connexions avec ses proches et de sensation de support interpersonnel semblent être restées stables.

### 2.2.3. Évolution du stock de capital naturel

Le capital naturel « renvoie aux ressources que nous offre la nature, dont nous avons besoin pour survivre et qui permettent de produire davantage de ressources » en tenant compte que « l'offre de la nature dépend du stock de capital naturel et de sa capacité à se régénérer ou non. »<sup>27</sup> Le capital naturel regroupe « les ressources naturelles (l'eau, l'atmosphère, la terre ainsi que les minéraux et minerais) et l'ensemble des espèces vivantes (micro-organismes, champignons, végétaux et animaux). »<sup>28</sup>



Sur la période couverte, l'indicateur composite a significativement diminué. « Cette diminution est, de plus, statistiquement significative. Tous les sous-capitaux y contribuent : air, eau, terre et biodiversité. [...] La baisse est particulièrement marquée pour l'indicateur du sous-capital Biodiversité : l'abondance de quinze espèces d'oiseaux des champs (Population d'oiseaux des champs – i68). Cet indicateur passe de 100 en 1992 à 42,1 en 2021 ; soit une baisse de 58% en l'espace de 30 ans. Parmi les trois autres indicateurs mesurant le capital environnemental, l'indicateur concernant la qualité de l'eau est le seul qui indique une amélioration à partir de 2008 ; tout en restant sous le seuil de 100, c'est-à-dire sous son niveau de 1992 (Nitrates dans les eaux souterraines – i31). »<sup>29</sup>

<sup>27</sup> CEIP, 2024, p.6

<sup>28</sup> Bureau fédéral du Plan & ICN, 2024, p.71

<sup>29</sup> Bureau fédéral du Plan & ICN, 2024, p.72

Dans l'ensemble, le stock de capital naturel en Belgique s'est fortement détérioré sur les trois dernières décennies. Ceci vaut pour tous les sous-capitaux, mais la baisse la plus spectaculaire concerne la biodiversité.

### **2.3. Conclusion sur l'évolution historique des stocks de capitaux en Belgique**

Nous voyons dans ce chapitre que, les stocks de différents types de capitaux ont évolué de manière inégale en Belgique sur les dernières décennies. Depuis 1995, le stock de capital fixe a augmenté significativement de 34%. En ce qui concerne le stock de capital fixe public, on note une légère augmentation quand rapporté au nombre d'habitants, mais une diminution en pourcentage du PIB. Les stocks de capital humain et sociaux ont légèrement augmenté. Le stock de capital naturel quant à lui a fortement diminué de 22% en 30 ans.

Sur la base de ces observations, on peut prudemment estimer que l'investissement public en Belgique a permis de renforcer légèrement le stock de capital fixe – même si cette hausse n'a pas suivi l'augmentation de l'activité économique - et de maintenir à niveau le stock de capital humain et social. Néanmoins, l'investissement public n'a pas permis d'endiguer la perte de capital naturel sur les dernières décennies..

### 3. Évolution des flux d'investissement public en Belgique

Dans son rapport fondateur, le Comité d'étude sur les investissements publics définit largement les investissements publics. Pour des raisons de disponibilité de statistiques, ce chapitre s'intéresse aux investissements publics dans leur définition la plus étroite (section 3.1), à savoir la formation brute de capital fixe (P.51) du secteur institutionnel des administrations publiques (S.13). Ensuite, ce chapitre analyse les aides à l'investissement (section 3.2), qui comprennent notamment des aides des administrations publiques à destination des autres agents pour acquérir des actifs fixes.

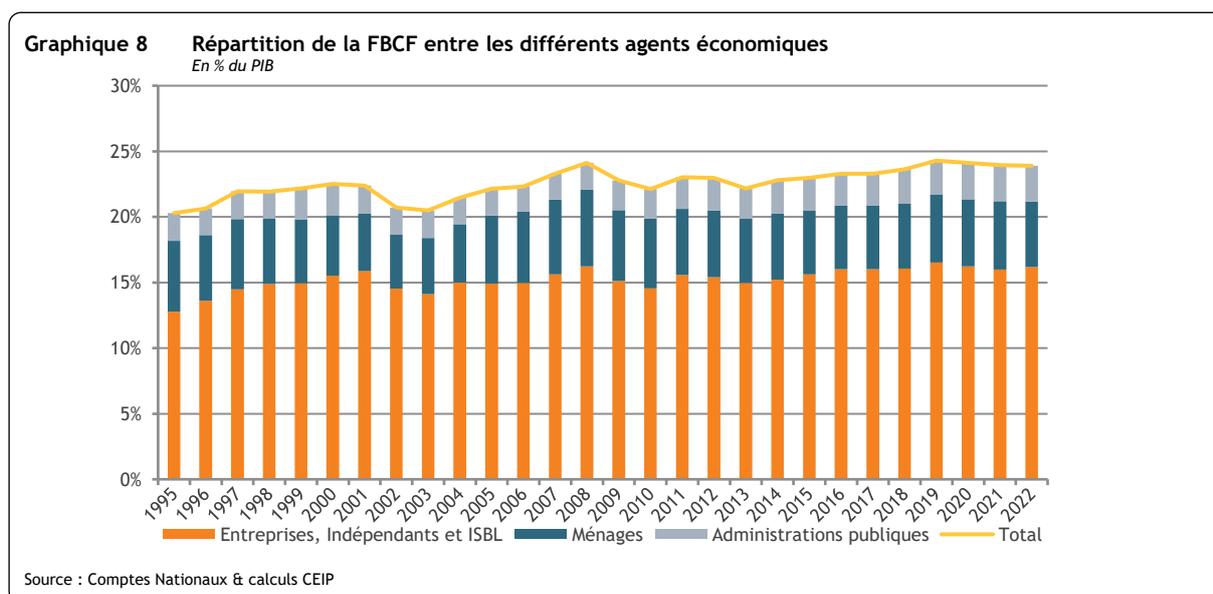
Pour chaque section, le rapport examine l'évolution dans le temps, et la répartition entre les niveaux de pouvoir (y compris les différentes entités fédérées) et par fonction de gouvernement « COFOG<sup>30</sup>».

#### 3.1. Les investissements publics en Belgique

##### 3.1.1. Évolution de l'investissement public entre 1970 et 2022

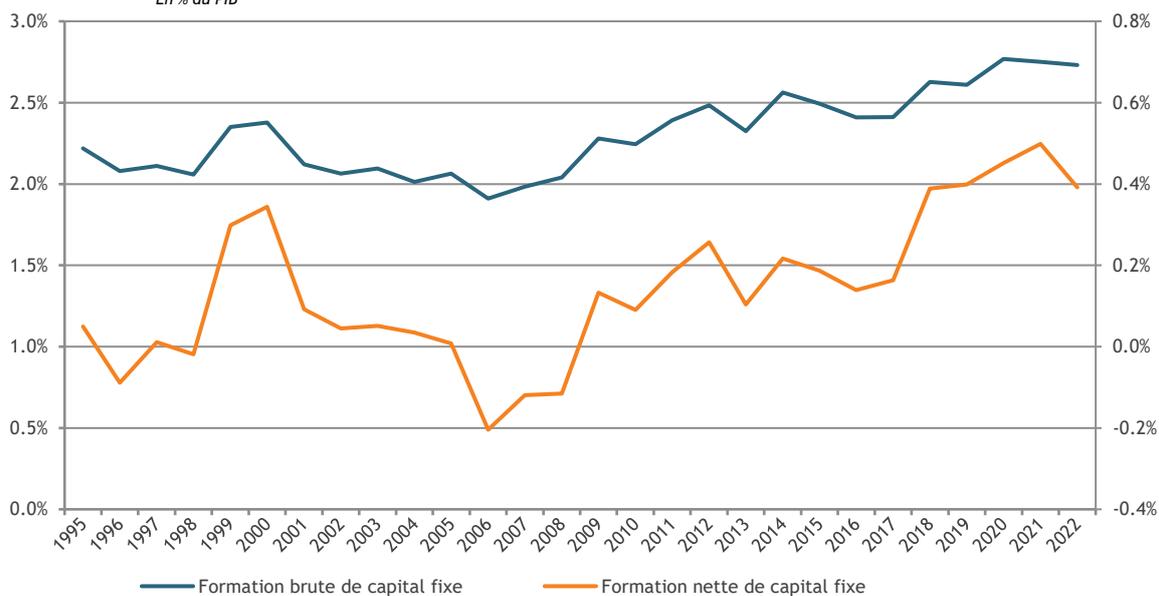
Les investissements publics considérés dans cette section sont définis par la formation brute de capital fixe (FBCF, à savoir l'achat moins les ventes d'actifs fixes ou code P.51 selon la nomenclature SEC 2010) par les administrations publiques (secteur institutionnel S.13, à savoir le pouvoir fédéral, les communautés et régions, la sécurité sociale et les pouvoirs locaux). A côté de la FBCF, la question de la formation nette de capital fixe (FNCF) est également abordée, c'est-à-dire la FBCF duquel sont déduits les amortissements.

En 2022, la FBCF publique s'élevait à 15,3 milliards d'euros (soit 2,7% du PIB) soit 11,4% de la FBCF total (132 milliards d'euros ou 23,9% du PIB). La FBCF était majoritairement réalisée par les entreprises, les indépendants et les ISBL (16,2% du PIB en 2022). Ensuite, l'investissement est réalisé par les ménages (4,99%) et les administrations publiques (2,7%).



<sup>30</sup> Classification of the Functions of Government, pour plus de détails, voir encadré 1

**Graphique 9** Évolution de la FBCF et de la FNCF en Belgique depuis 1995  
En % du PIB



Source : Eurostat & calculs CEIP

Dans les années 70', la FBCF public atteignait 5% du PIB. Depuis les années 80', ce dernier oscille entre 2,0% et 2,5% du PIB. En 2006, il atteint 1,9% du PIB. Avant de se redresser pour atteindre un niveau de 2,7% en 2022. Une partie de la hausse apparue à partir de 2014 est due à un changement de périmètre comptable des administrations publiques. En effet, Infrabel est passé du secteur privé (S.11) au secteur public (S.13) dans la comptabilité nationale.

En 2022, au sein des administrations publiques, les investissements étaient réalisés par les communautés et régions (7,9 milliards d'euros), des pouvoirs locaux (4 milliards d'euros), du pouvoir fédéral (3,07 milliards d'euros) et de la sécurité sociale (90 millions d'euros).

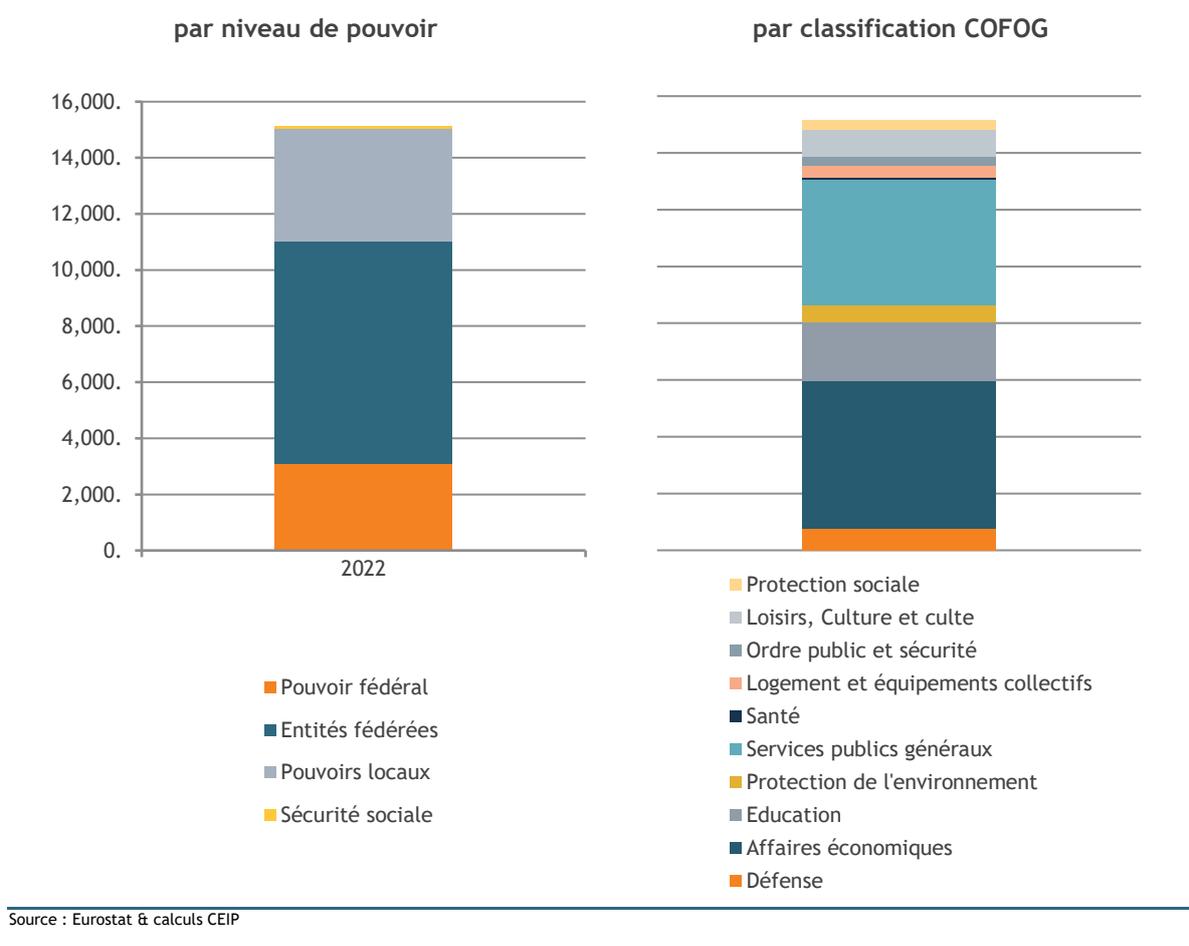
Cependant, la FNCF<sup>31</sup> (la FBCF brut duquel on déduit les amortissements) des administrations publiques a été proche de zéro entre 1995 et 2008. Les années de contribution négative expliquent en partie la diminution du stock de capital en pourcentage du PIB (cf. supra).

Le faible niveau de FBCF entre 1995 et 2000 pourrait trouver son origine dans la politique budgétaire menée destinée à respecter les critères de convergences pour l'entrée de la Belgique dans la zone euro durant les années 90.

Après 2008, la FNCF restera positive, comprise entre 0,3% et 0,5% du PIB. Il faudra attendre 2017 pour qu'elle approche de 0,5% du PIB.

<sup>31</sup> L'Unamur (2017) définit l'investissement net comme : « la formation brute de capital fixe (FBCF) duquel on déduit la consommation de capital fixe (les amortissements) ».

**Graphique 10 Répartition de la FBCF des administrations publiques par niveau de pouvoir et classification COFOG en 2022**  
*En millions d'euros*



Comme indiqué dans le graphique 10, ces investissements ont été principalement alloués aux affaires économiques (5,1 milliards d'euros – dont 90% représente des investissements dans le transport), les services publics généraux (4,4 milliards d'euros – dont la majorité sont allouées à l'investissement dans la recherche fondamentale et des organes législatifs et exécutifs), l'éducation (2,1 milliards d'euros), les loisirs, la culture et le culte (0,9 milliards d'euros) et la défense (0,7 milliards d'euros).

## Encadré 1 La classification COFOG

La classification COFOG est une classification des dépenses des administrations publiques par fonction. La méthodologie est développée par l'Organisation de Coopération au Développement Économique (OCDE). L'objectif est de classer les dépenses des administrations publiques selon le domaine d'utilisation des fonds.

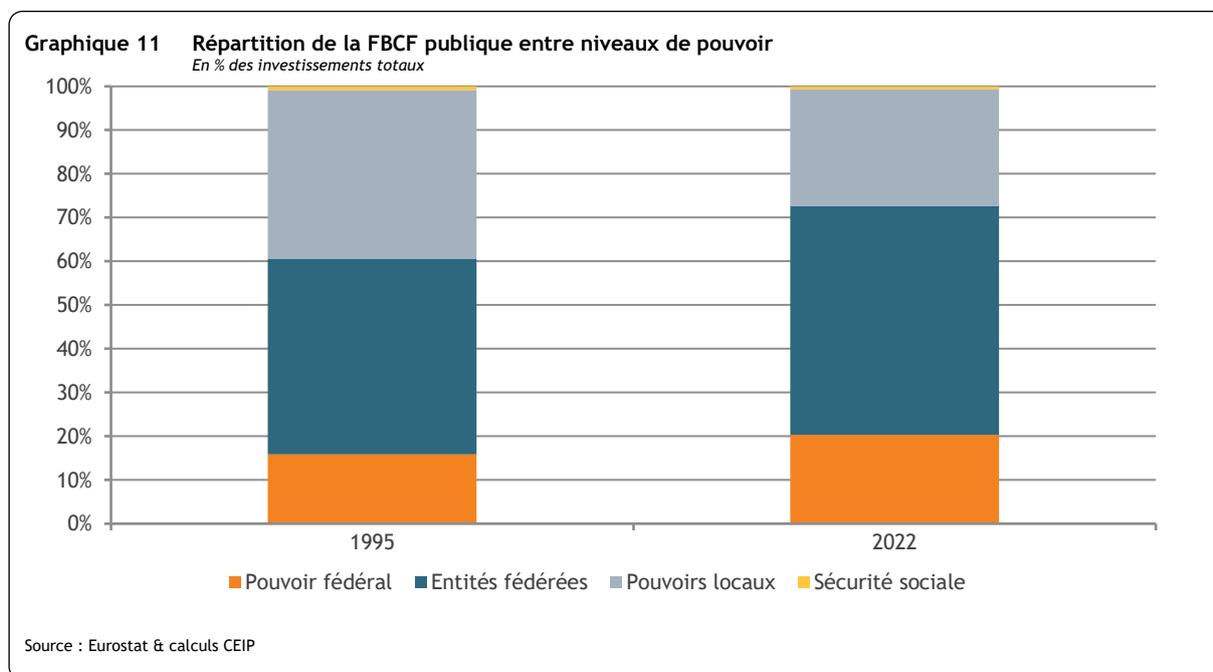
Celles-ci sont classifiées en 10 groupes :

- Services publics généraux : cette catégorie intègre les dépenses des organes exécutifs et législatifs, des affaires financières et fiscales, les aides économiques étrangères, les services généraux, la recherche fondamentale, les services publics généraux de R&D, les transactions liées à la dette publique, les transferts de caractère général entre les différents niveaux d'administration.
- Défense : cette catégorie intègre les dépenses de la défense militaire, civile, l'aide militaire étrangère, R&D de défense.
- Ordre et sécurité publics : cette catégorie intègre les dépenses des services de police, service de protection contre les incendies, les cours de justice, les prisons, la R&D d'ordre et de sécurité publique.
- Affaires économiques : cette catégorie intègre les dépenses de l'économie générale, commerce et emploi, l'agriculture, forêts, pêche et chasse, combustibles et énergie, exploitations minières, industrie et construction, transports, communications, autres industries, la R&D économique. Les aides à l'emploi sont intégrées à cette catégorie ainsi que les dépenses des sociétés de transport du périmètre S.13.
- Protection de l'environnement : cette catégorie intègre les dépenses de traitements des déchets, le traitement des eaux usées, la lutte contre la pollution, la protection de la biodiversité et du paysage, la R&D de protection de l'environnement. Cette catégorie intègre par exemple les aides à la rénovation à destination des ménages.
- Logements et équipement publics : cette catégorie intègre les dépenses de construction de logements, construction d'équipements publics, l'approvisionnement en eau, l'éclairage public, la R&D afférent à cette catégorie.
- Santé : cette catégorie intègre les dépenses de produits, appareils et équipement médicaux, de service de consultation, de services hospitaliers, de service de santé publique et R&D de santé. Dans cette catégorie se trouvaient les aides à l'investissement à destination des hôpitaux.
- Loisir, culture et religion : cette catégorie intègre les dépenses de service de loisirs et de sports, services culturels, service de radiodiffusion, de télévision et d'édition, services destinés aux religions et autres communautés, R&D de cette catégorie.
- Éducation : cette catégorie intègre les dépenses d'éducation préscolaire et primaire, secondaire, post-secondaire – non tertiaire, tertiaire, non-définissables par niveau, services complémentaires à l'éducation et la R&D d'éducation
- Protection sociale : cette catégorie intègre les dépenses de maladies et handicaps, personnes âgées, vétérans, famille et enfants, chômage, Exclusion sociale et la R&D de protection sociale.

Source : OCDE

### 3.1.2. La répartition entre niveaux de pouvoir

Comme discuté supra, la FBCF du secteur institutionnel des administrations publiques n'est pas réalisé par une seule entité mais par plusieurs niveaux de pouvoir, ce qui reflète en partie la nature fédérale du cadre institutionnel belge et la part importante des pouvoirs locaux dans l'investissement public total, trait partagé avec l'ensemble des pays européens.



En 2022, les entités fédérées (communautés et régions) représentaient 52,7% de la FBCF du secteur public. Pour les pouvoirs locaux, ce niveau a atteint 27,8% ; le fédéral ne constituait que 18,7%. Le solde était couvert par la sécurité sociale. L'entité I composée du pouvoir fédéral et de la sécurité sociale regroupe 19,5% de l'investissement public. L'entité II (communautés et régions ainsi que les pouvoirs locaux) regroupe 80,5% de la FBCF public. La plus grande partie de la FBCF se trouve ainsi dans les entités fédérées et au sein des pouvoirs locaux. A l'exception des pouvoirs locaux, la part de la FBCF des différents niveaux de pouvoir a augmenté depuis 1995. L'augmentation de la part des entités fédérées est à mettre en parallèle avec les différentes réformes de l'état (voir encadré 2) qui ont transféré certaines compétences importantes du fédéral aux entités fédérées dont certaines comprennent de la FBCF.

## Encadré 2 Les différentes réformes de l'état de 1995 à 2023

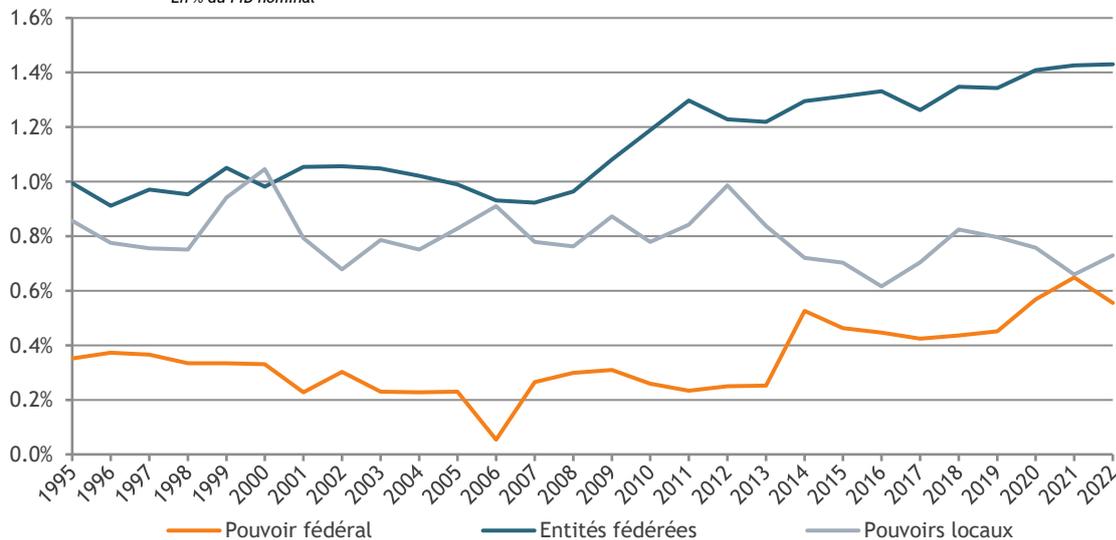
Entre 1995 et 2023 se sont déroulées 2 réformes de l'État :

- La 5<sup>ème</sup> réforme de l'état (2001) : celle-ci est votée en 2001 et organise le transfert des compétences concernant l'agriculture, la pêche en mer et le commerce extérieur, et les lois communales et provinciales aux régions. A côté de ce paquet, on retrouve également le transfert de la coopération au développement (pour les matières régionales et communautaires), le contrôle des dépenses électorales lors de l'élection du Parlement et le financement additionnel des partis politiques ont été transférés aux communautés et régions.
- La 6<sup>ème</sup> réforme de l'état (2012 et 2014) : celle-ci comprend plusieurs volets mais inclut un large transfert de compétences vers les entités fédérées comme les allocations familiales, une partie des soins de santé, le marché du travail, la sécurité routière, la loi sur les loyers, la formation à la conduite, le contrôle technique, les maisons de justice et les dépenses fiscales (emprunt hypothécaire).

Source : belgium.be

Durant toute la période (1995-2022), la FBCF des régions et des communautés a fortement augmenté, passant de 0,9% à 1,4% du PIB. L'augmentation commence à partir de 2006 jusqu'en 2021. Cette augmentation reflète les différentes réformes de l'État qui ont conduit au transfert de compétences du pouvoir fédéral vers les communautés et régions, les grands projets d'infrastructures régionaux (Oosterweel, investissement dans la mobilité et la sécurité à Bruxelles) et en fin de période les plans de relance régionaux pour permettre la reprise post-covid.

**Graphique 12 Répartition de la FBCF public brut entre niveaux de pouvoir**  
En % du PIB nominal

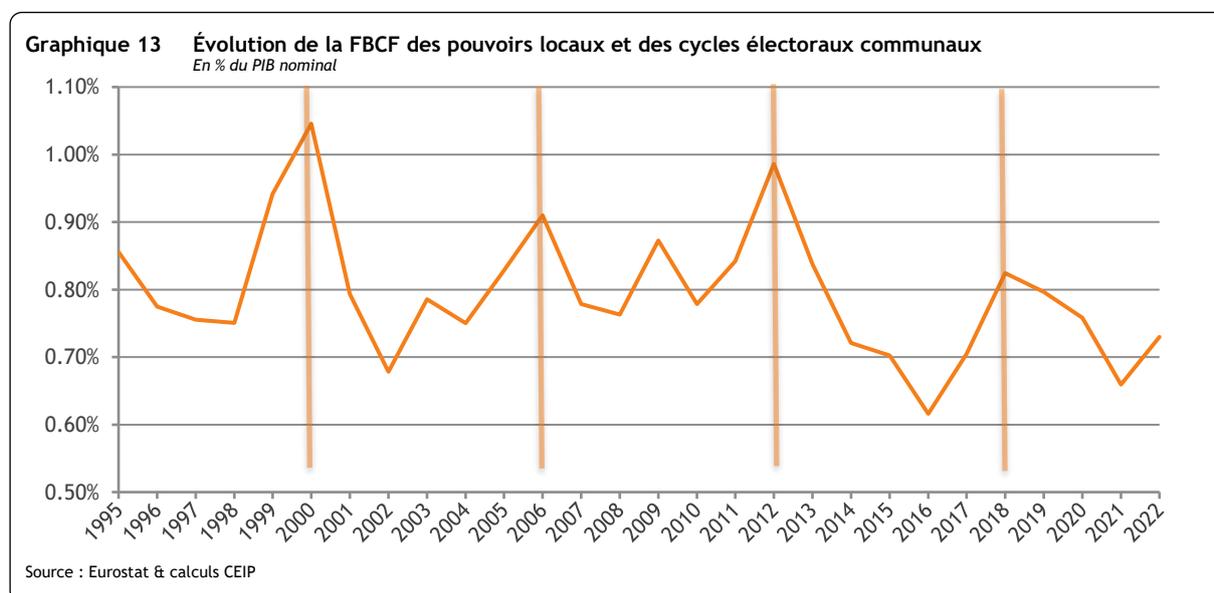


Source : Eurostat & calculs CEIP

L'investissement brut des pouvoirs locaux a diminué et est passé de 0,9% à 0,7% du PIB sur la période de 1995 à 2022. Le niveau a fluctué selon un cycle électoral correspondant, selon l'UNamur<sup>32</sup>, à la durée

<sup>32</sup> Bogaert et Lecuivre (2017), Les investissements publics belges dans le cadre budgétaire et comptable européen, Unamur, Department of Economics, Working papers, Série politique économique n°90-2017/05.

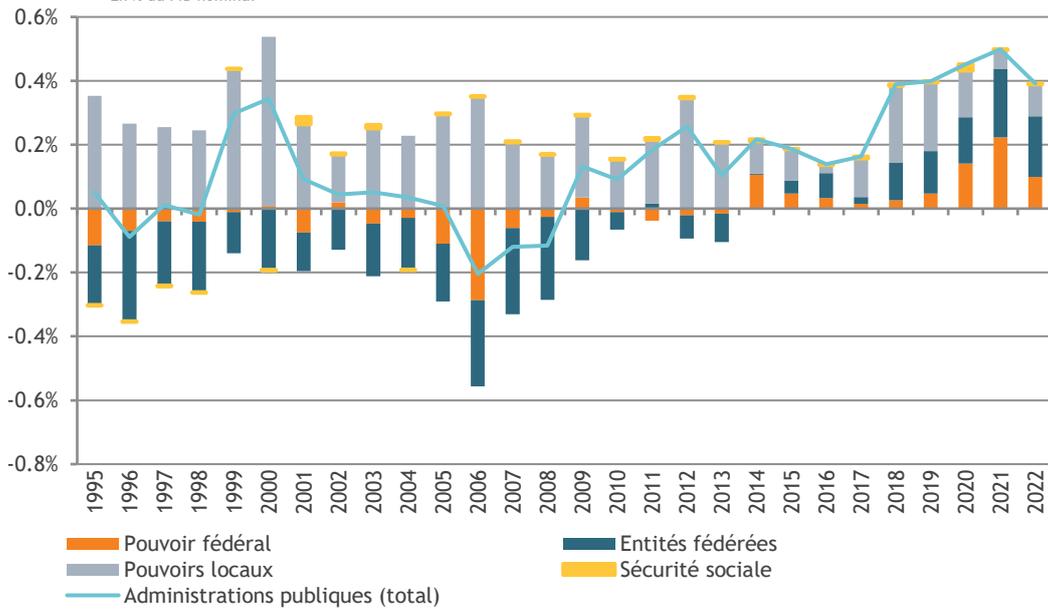
de la législation communale. La FBCF des pouvoirs locaux enregistre une augmentation à l'approche des élections avant de redescendre au début de la législature. Ce schéma semble se maintenir malgré l'adaptation du cadre budgétaire des pouvoirs locaux en Flandre en 2014. Cette FBCF a atteint un pic en 2000 pour atteindre 1,0% du PIB. En 2012 on s'est à nouveau rapproché de ce pic. Depuis, les pouvoirs locaux affichent une baisse continue et non interrompue par l'occurrence d'élections en 2018.



La FBCF du pouvoir fédéral (hors sécurité sociale) a baissé presque sans discontinuité de 1995 à 2006, passant de 0,3% à 0,05% du PIB ; en partie due aux différentes réformes de l'état, et la baisse de l'investissement dans la défense (graphique 16). La hausse de 2014 est le résultat du changement de périmètre SEC du secteur des administrations publiques S.13. En effet, Infrabel a été requalifié dans le périmètre du secteur public (S13) et plus dans celui du secteur des entreprises non-financières (S11).

Au-delà de la FBCF, l'analyse de l'investissement net est intéressante. En effet, en déduisant les amortissements de la FBCF, il est possible d'analyser la contribution de chacun des niveaux de pouvoir au stock de capital fixe.

**Graphique 14 Contribution des différents niveaux de pouvoir à la FNCF publique**  
En % du PIB nominal



Source : Eurostat & calculs CEIP

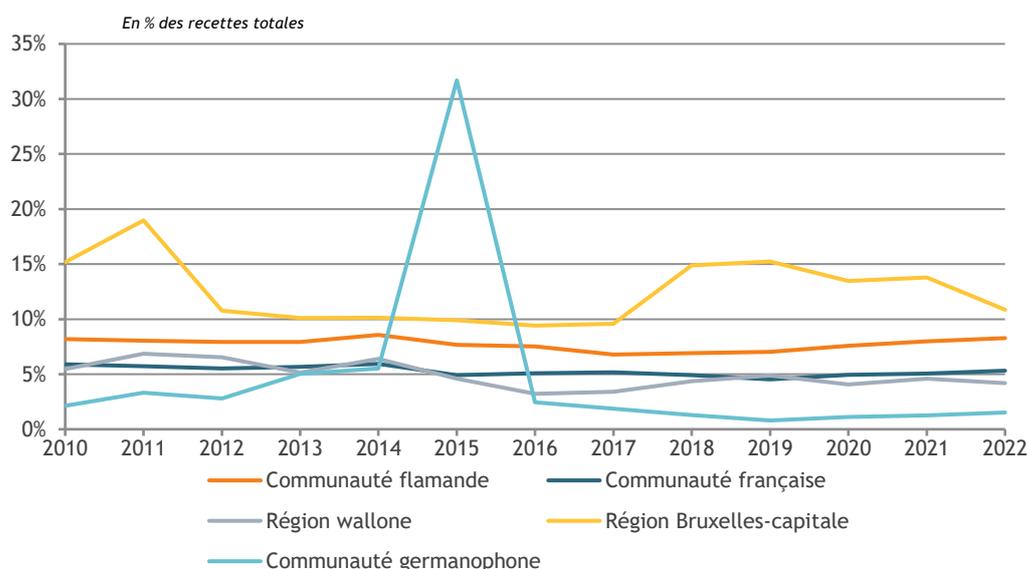
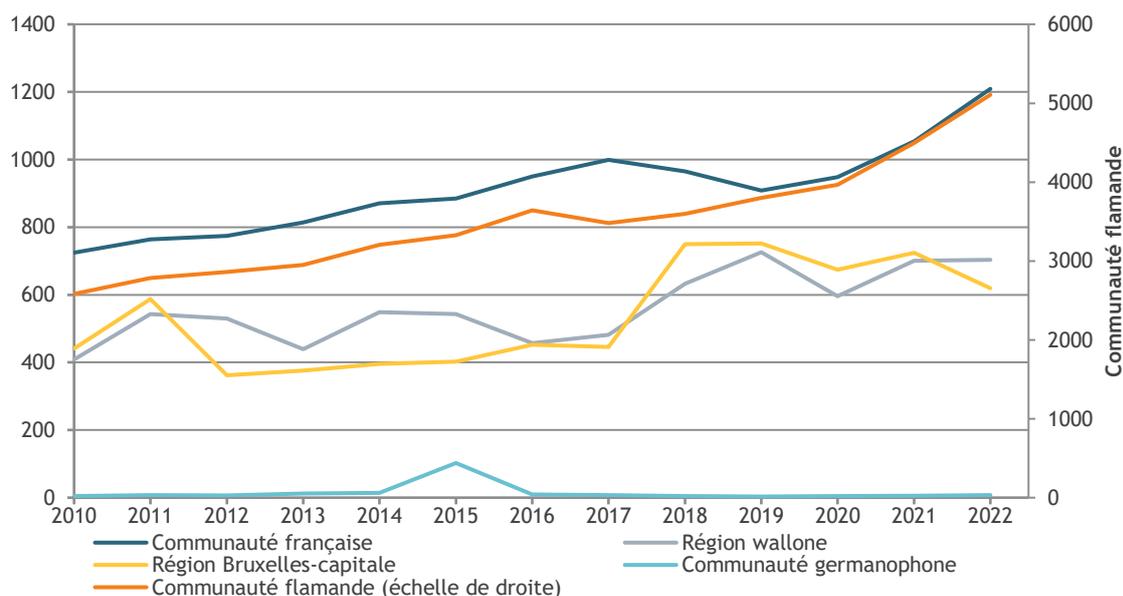
Jusqu'en 2013, les pouvoirs locaux ont été le seul niveau de pouvoir à contribuer à l'amélioration du stock de capital net en pourcentage du PIB. Depuis, la récente hausse de la FNCF est à mettre au crédit des entités fédérées et en partie du pouvoir fédéral (sous l'impulsion des plans de relance régionaux et du plan national de reprise et de résilience).

### 3.1.3. Les communautés et régions à la loupe

En 2022, Les entités fédérées (communautés et régions) représentaient 52,3% de la FBCF public, soit 8,8 milliards d'euros. La Communauté flamande en représente la plus grosse partie, avec 5,6 milliards d'euros, suivie par la Communauté française avec 1,2 milliards d'euros, la Région bruxelloise avec 0,8 milliards d'euros et la Région wallonne avec 0,7 milliards d'euros (graphique 15).

Ces différences reflètent la taille de ces entités, tant en termes de compétences que du nombre d'administrés. Il est dès lors utile de rapporter ces niveaux d'investissements à leurs recettes totales pour apprécier et comparer l'intensité des investissements publics, entendue comme la part de leurs dépenses dédiées à l'investissement (graphique 15).

**Graphique 15 La Formation Brute de Capital Fixe des Régions et Communautés**  
En millions d'euros



Source: Comptes Nationaux & calculs CEIP

La Région de Bruxelles-Capitale (RBC) investit davantage en pourcentage des recettes que les autres entités, soit 10,9% en 2022. Ce montant recule par rapport à 2010 où il se situait à 15,2%. Une partie de ces investissements trouvent leurs sources dans les infrastructures pour la mobilité notamment à partir de 2018.

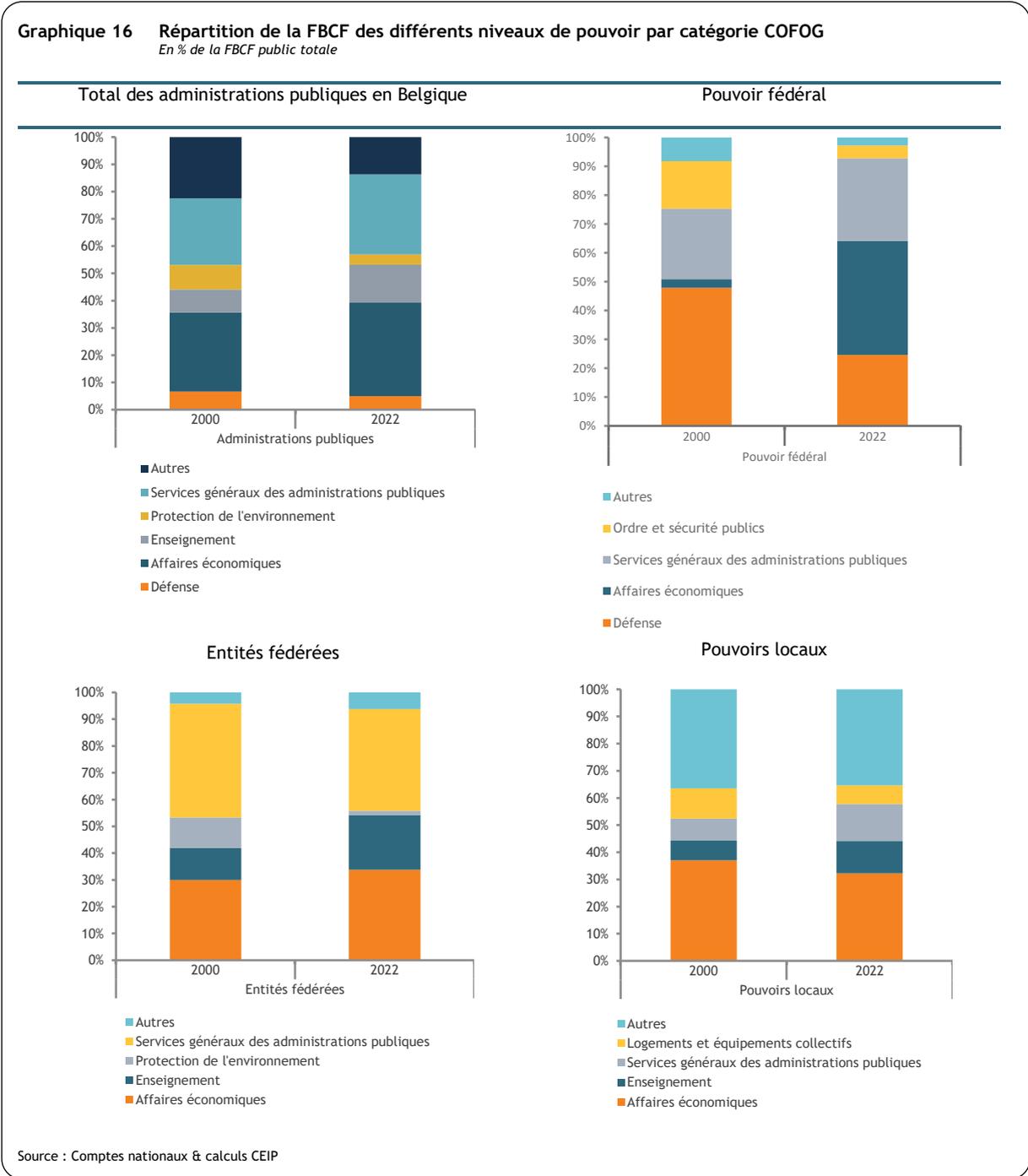
Le second plus gros investisseur est la Communauté flamande qui consacrait 8,36% de ses recettes totales à la FBCF. Elle se situe à un niveau constant depuis 2010, relativement aux recettes.

Après la RBC et la Communauté flamande, on retrouve la Communauté française (5,3%) et la Région wallonne (4,2%). La Communauté germanophone est celle qui consacre le moins de dépenses à l'investissement avec 1,5% de ses recettes totales.

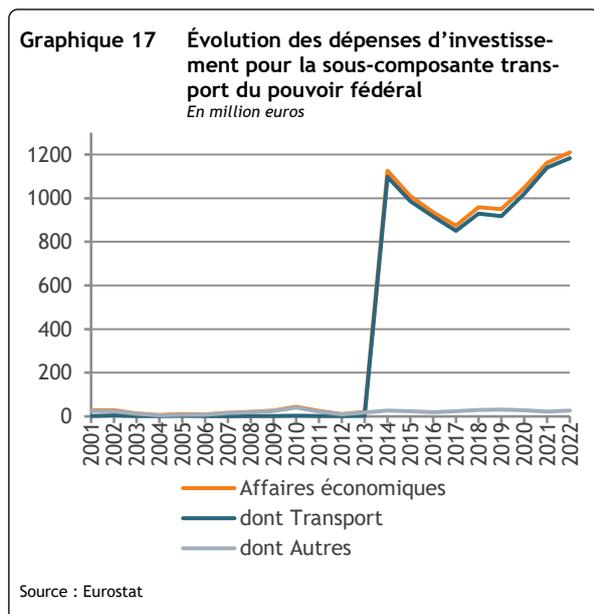
En 2015, la Communauté germanophone connaît un pic de son investissement public (en % des recettes totales). Selon la Cour des Comptes (2015), la raison de ce pic se trouve dans l'inclusion dans le périmètre de la Communauté germanophone d'un Partenariat Public-Privé (PPP) dans le secteur de l'enseignement.

### 3.1.4. Par fonction du gouvernement

Le graphique 16 montre l'évolution de la répartition de la FBCF publique par fonction COFOG pour les administrations publiques et les différents niveaux de pouvoir en 2000 et 2022.



Pour l'ensemble des administrations publiques en Belgique, en 2022, la part la plus importante de la FBCF était consacrée aux affaires économiques. Cette partie est composée presque essentiellement de la composante transport. Cette fonction est passée de 29% en 2000 à 34% en 2022 de la FBCF totale. La deuxième plus grande part de la FBCF publique revient à la catégorie services généraux avec 29% des investissements. En 2000, le montant était déjà élevé avec une part de 24%. L'enseignement est passé de 8 à 14% des investissements. Les investissements publics destinés à la protection de l'environnement, sont passés de 9% à 3,8% des investissements totaux. Cette baisse relative trouve son origine dans la faible variation des investissements de cette catégorie par rapport aux dépenses d'investissement totales. Dans le sillage des baisses de dépenses consacrées à la défense depuis de nombreuses années,



l'investissement public pour la défense est passé de 6,6% en 2000 à 5% en 2022.

Pour le pouvoir fédéral, la baisse la plus importante provient de la FBCF dans la défense. Celle-ci est passée de 48% des investissements en 2000 à 25% en 2022. La composante sécurité et ordre public a connu la même trajectoire passant de 16% à 4% en 2022. La composante affaires économiques a connu une évolution inverse, passant de 3% de la FBCF à 40% en 2022. Cette forte hausse provient de la composante transport notamment en 2014 avec le changement de périmètre d'Infrabel qui est passé du secteur privé S.11 au secteur public S.13. Cette hausse est donc purement statistique (graphique 17). La composante services généraux des administrations publiques a progressé, de manière moins forte que celle des affaires économiques, passant de 25% à 29% en 2022.

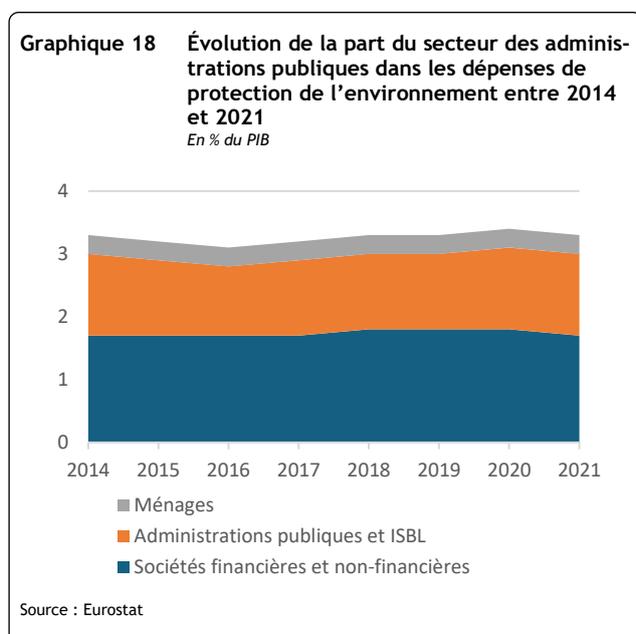
Pour les entités fédérées, la part de la FBCF dans l'enseignement a fortement augmenté, passant de 11,9% à 20,4% de la FBCF totale. La part de l'investissement des affaires économiques a elle aussi augmenté passant de 29,94% à 33,76% en 2022. Cette hausse se fait au détriment de l'investissement dans les services généraux et la protection de l'environnement : ces compétences sont passées respectivement de 42,4% à 37,9% et de 11,56% à 1,68% des investissements totaux.

Pour les pouvoirs locaux, la plus grande part de la FBCF est allouée aux affaires économiques. Cette catégorie est passée de 36,9% à 32,2%, regroupant notamment les investissements dans les transports (en ce compris les routes, dont une part importante est sous contrôle des communes). L'investissement dans l'enseignement, en pourcentage du total, a également augmenté, passant de 7,3% à 11,9% en 2022. L'investissement public dans les logements et équipements est passé de 11,1% à 6,8% en 2022.

### 3.1.5. Investissements dans les capitaux naturels : approche des comptes environnementaux

Afin de rendre comptes des interdépendances entre économie et environnement, les Nations Unies et Eurostat collaborent depuis un certain nombre d'années à la mise en place de comptes environnementaux. Ces comptes sont des comptes satellites aux comptes nationaux qui regroupent des dépenses de FBCF et des dépenses courantes. « L'intégration de la dimension environnementale dans la comptabilité nationale via les comptes satellites permet de mettre en évidence les interactions entre l'économie et l'environnement, ce qui jusqu'à présent n'était que faiblement pris en compte. [...] dans la comptabilité nationale, l'activité économique est considérée comme un circuit fermé et autonome ne reprenant que les activités qui comportent une contrepartie monétaire. Certains aspects environnementaux tels que les terres et les ressources naturelles sont pris en compte dans la mesure où ils sont achetés ou vendus sur le marché. Les déchets qui génèrent des flux monétaires sont également pris en considération. Mais les interactions entre l'économie et l'environnement qui n'ont pas de contrepartie monétaire ne sont pas représentées dans la boucle circulaire et fermée de l'économie sur laquelle s'appuie la comptabilité nationale. [...] C'est précisément de ces liens que traitera la comptabilité nationale environnementale »<sup>33</sup>

Il existe plusieurs modules de comptes environnementaux satellites eux-mêmes composés de différents comptes. En vertu du règlement européen 691/2011, six comptes économiques environnementaux doivent être fournis annuellement à Eurostat.<sup>34</sup> Parmi ces comptes, le module des dépenses de protection de l'environnement permet de faire un premier lien entre FBCF et capital naturel. L'évolution des dépenses dans du capital fixe à vocation de protection de l'environnement donne une indication de la direction vers lesquelles les flux d'investissements, par exemple publics, sont orientés afin de renforcer le capital naturel comme un but à part entière.



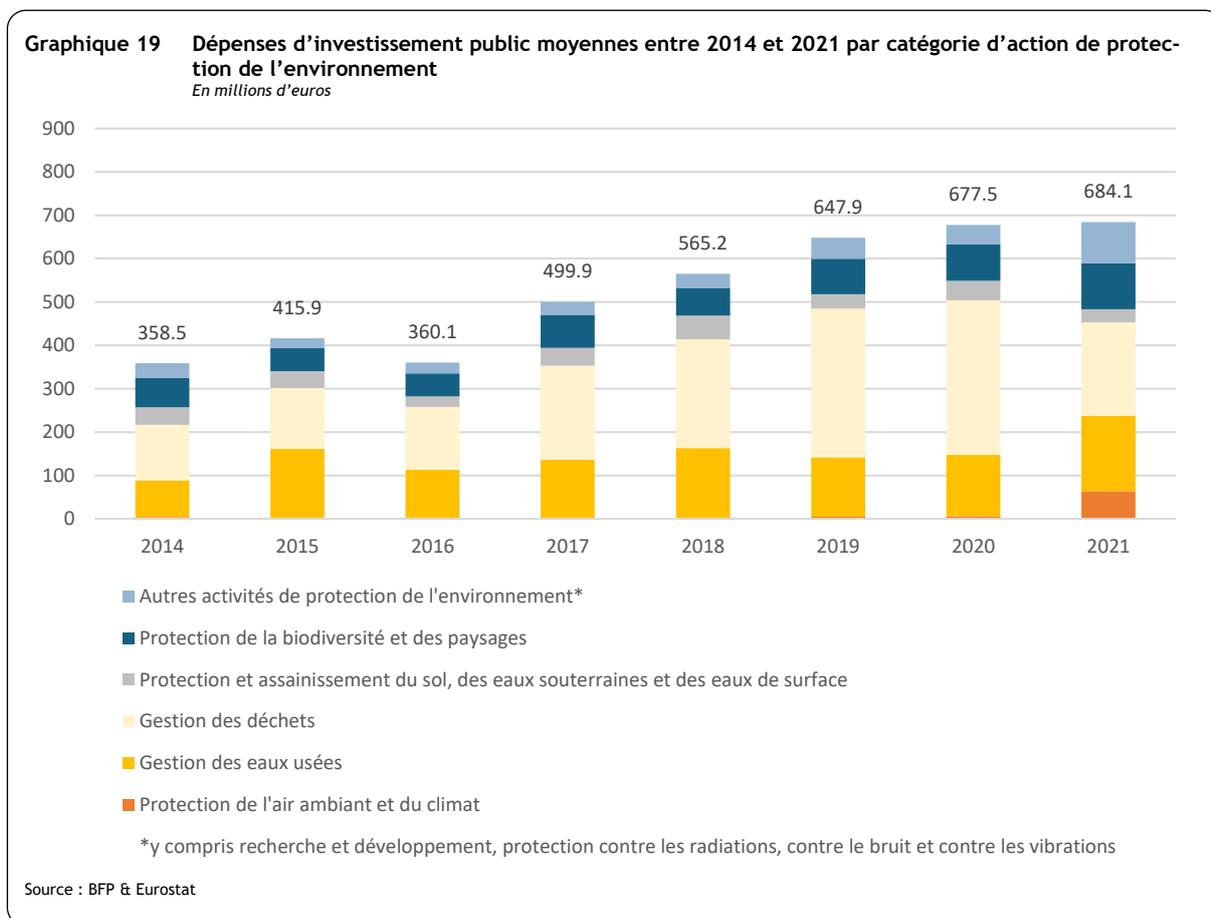
Néanmoins, comme indiqué dans le chapitre 2, ces comptes sont bien insuffisants pour établir un lien plus général entre « la FBCF publique » et le renforcement du capital naturel. En effet, l'investissement dans du capital fixe a toujours une influence complexe sur l'évolution du capital naturel. Que ce soit en le restaurant, en le dégradant, ou en le transformant. Par exemple, investir dans l'isolation d'une maison revient à prélever des matières premières de l'environnement à des fins des réductions d'émission de gaz à effet de serre. L'effet combiné sur le capital naturel est très compliqué à approximer. Ce raisonnement s'applique à tous types d'investissement, dans des systèmes d'infrastructures,

<sup>33</sup> Van den Berghe, S., & de Villers, J., 2001, p.16

<sup>34</sup> Certains de ces comptes sont orientés vers des flux physiques entrants et sortants de l'économie (par exemple les *air emissions accounts* (AEA), les *economy wide material flow accounts* (EW-MFA), les *physical energy flow accounts* (PEFA)), et d'autres se concentrent sur des opérations économiques en unité monétaires (par exemple les *environmental taxes by economic activity accounts* (ETEA), les *environmental goods and services sector accounts* (EGSS), les *environmental protection expenditure accounts* (EPEA)).

des véhicules, etc. Il faut noter que la FBCF en protection de l'environnement des comptes environnementaux ne coïncident pas totalement avec les comptes publics par fonction de gouvernement qui comportent eux aussi une catégorie « protection de l'environnement » (COFOG 5).<sup>35</sup> Les comptes environnementaux sont plus détaillés et incluent également des dépenses issues d'autres catégories COFOG, mais ces différences sont minimales.<sup>36</sup>

Les dépenses en protection de l'environnement en Belgique (graphique 19) se chiffrent à approx. 3,3% du PIB annuellement, et ont été stables entre 2014 et 2021. La part du secteur des administrations publiques dans ces dépenses (prise ensemble avec les ISBL) s'élevait à 1,3% du PIB en 2021, soit 39% des dépenses totales en protection de l'environnement. Attention, ces dépenses ne comprennent pas seulement de la FBCF, mais également de la consommation intermédiaire et finale, ainsi que des transferts vers et depuis le reste du monde.



Quand nous regardons les dépenses d'investissement (graphique 19) du secteur des administrations publiques spécifiquement en valeur absolue (formation brute de capital fixe), c'est en moyenne 526 millions d'euros qui ont été investis annuellement entre 2014 et 2021. Ces montants sont en augmentation

<sup>35</sup> Des légères différences existent donc entre les chiffres publiés pour les investissements de la catégorie COFOG « protection de l'environnement » et des comptes environnementaux « investissements par catégories de protection de l'environnement ». Néanmoins, les ordres de grandeur sont très proches, pour les deux types de comptabilité entre 0,1% et 0,15% du PIB entre 2014 et 2021 à peu près. La diminution relative des investissements en protection de l'environnement par rapport au total des investissements publics dans le graphique 16 est liée à une temporalité différente, car elle compare l'année 2000 à l'année 2022. Les montants d'investissements en protection de l'environnement ont stagné entre 2000 et 2014, alors que les montants totaux d'investissement ont augmenté en valeur absolue (c'est-à-dire non rapportées au PIB).

<sup>36</sup> CBS, 2015

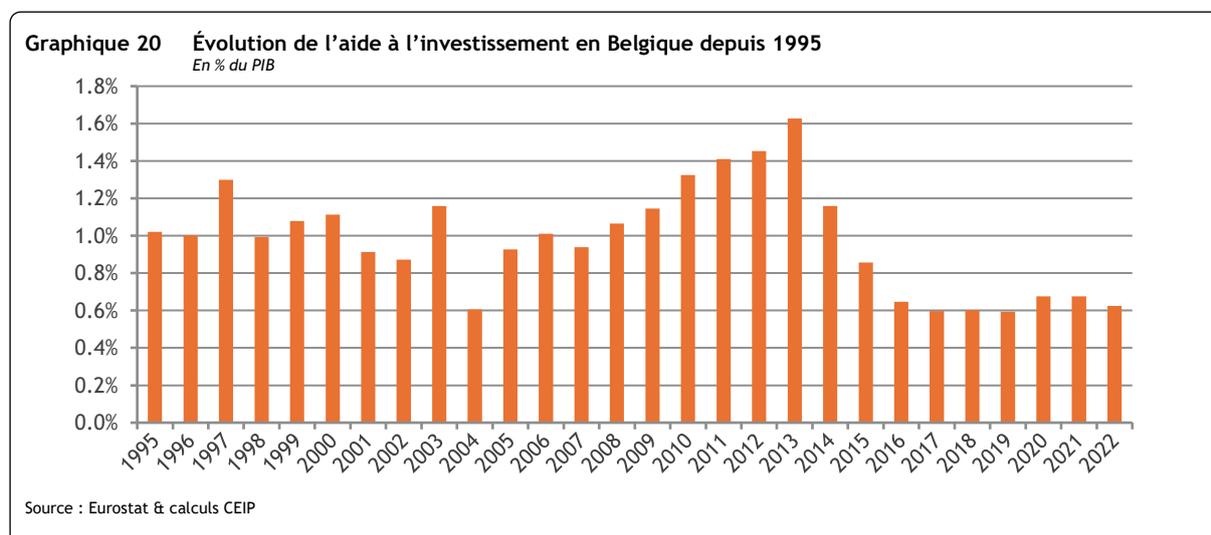
importante, passant de 359 millions d’euros en 2014 à 684 millions d’euros en 2021. La majeure partie de ces montants est dédiée à des investissements dans le traitement des déchets et des eaux usées. La part allouée à la protection de la biodiversité est en augmentation et a progressé de 88 millions en 2014 à 109 millions en 2020. Finalement, la part allouée à l’amélioration de la qualité de l’air ainsi que la R&D ont augmenté nettement en 2021.

## 3.2. Les aides à l’investissement en Belgique

### 3.2.1. Évolution des aides à l’investissement entre 1995 et 2022

Au-delà de l’investissement effectué directement par les administrations publiques (cf. section précédente), cette section étudie les aides à l’investissement (catégorisée comme telles par les comptes nationaux). Celles-ci représentent, avec les investissements directs, les dépenses allouées par le public à l’acquisition de capital fixe. Selon le SEC2010, les aides à l’investissement : « sont des transferts en capital, en espèces ou en nature, effectués par des administrations publiques ou par le reste du monde à d’autres unités institutionnelles résidentes ou non résidentes pour leur permettre de financer en partie ou en totalité le coût de l’acquisition d’actifs fixes. ». Étant donné l’accent sur l’investissement public, uniquement les aides à l’investissement versées par le secteur institutionnel des administrations publiques seront étudiées dans cette section. En 2022, ces aides à l’investissement représentaient 0,6% du PIB soit 4.5 milliards d’euros.

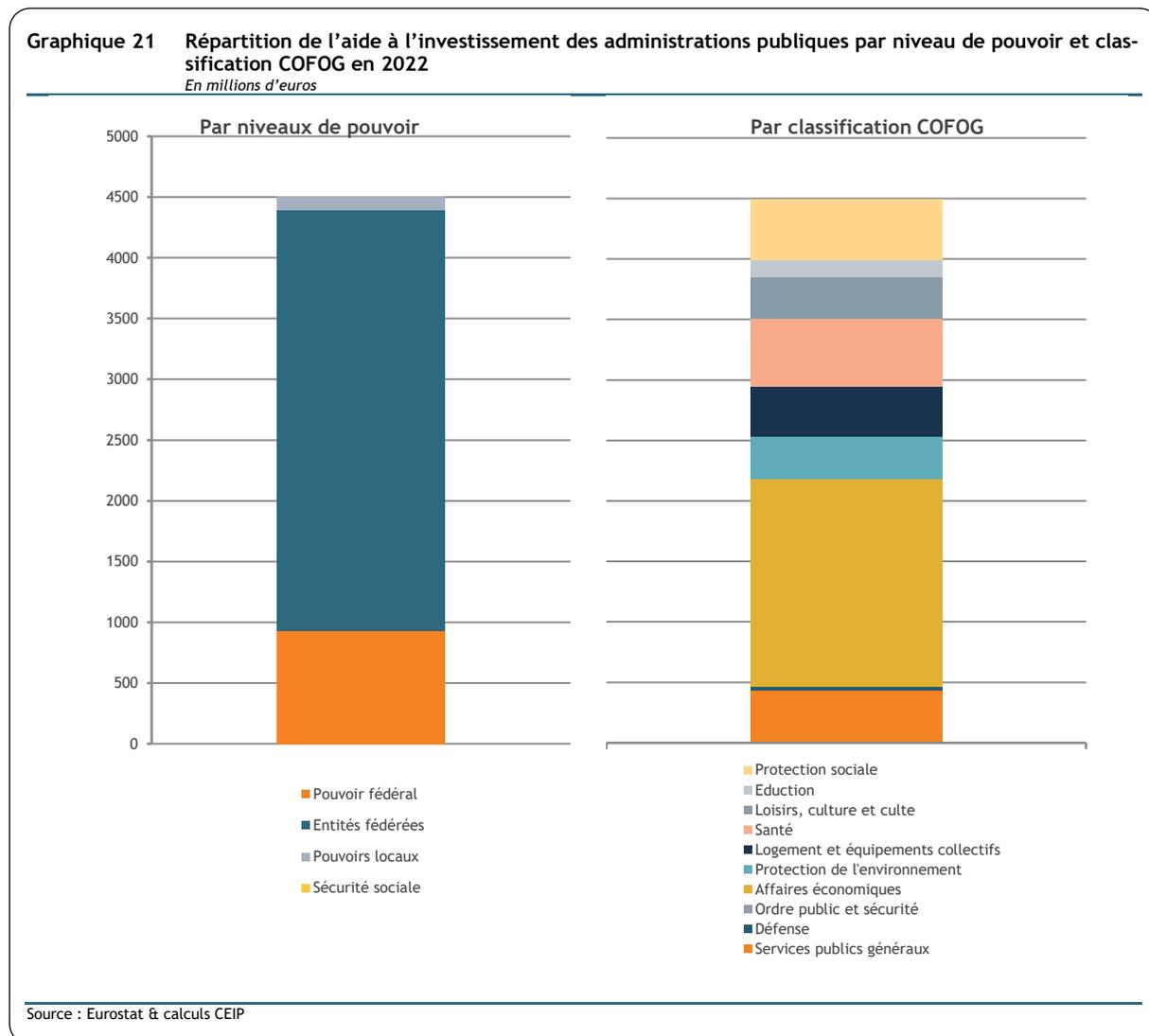
Ces aides à l’investissement comprennent notamment les aides à la construction, l’achat et la modernisation de logement (en ce compris l’isolation), des aides à l’investissement pour les entreprises ou les ménages, etc.



De 1995 à 2008, les aides à l’investissement se situaient entre 0,8 et 1,2% du PIB. A partir de 2007, celles-ci connaissent une hausse sans discontinuer jusque 2013. A partir de cette date, elles redescendent jusque 0,6% du PIB et se maintiennent entre 0,6 et 0,8% du PIB. La baisse apparue entre 2013 et 2016 résulte du changement de périmètre d’Infrabel (cf. supra : les aides à l’investissement à destination d’Infrabel sont considérées à partir de 2014 comme de l’investissement « direct »), du changement de

méthode du financement des infrastructures hospitalière à la suite de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'état en 2016 et la baisse des crédits d'impôt pour la rénovation et l'économie d'énergie.<sup>37</sup>

En 2022, ces aides à l'investissement sont principalement octroyées par les entités fédérées (3,4 milliards d'euros), le pouvoir fédéral (0,9 milliards d'euros) et les pouvoirs locaux (0,1 milliards d'euros).



Comme pour l'investissement, les aides à l'investissement sont principalement octroyées dans les affaires économiques (1,7 milliards d'euros), la santé (0,5 milliards d'euros), la protection sociale (0,5 milliards d'euros), les services publics généraux (0,4 milliards d'euros), le logement et les équipements collectifs (0,4 milliards d'euros) et la protection de l'environnement (0,3 milliards d'euros).

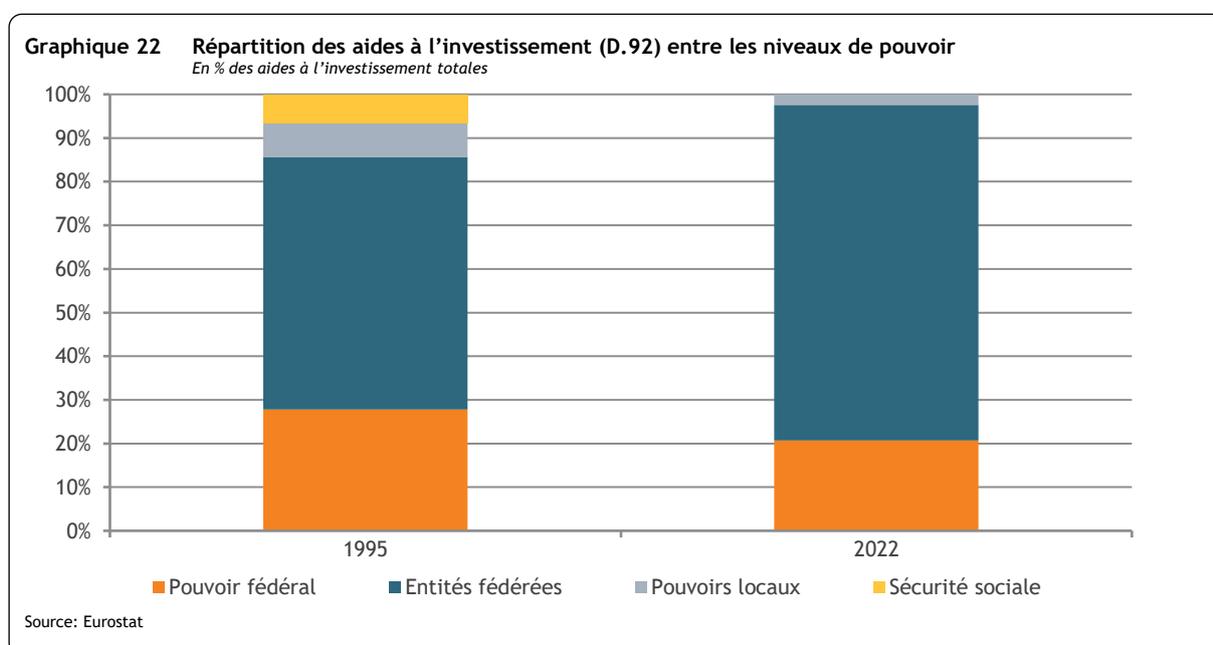
<sup>37</sup> Considéré par les comptes nationaux comme des aides à l'investissement.

### 3.2.2. La répartition des aides à l'investissement en Belgique

#### Les aides par niveaux de pouvoir

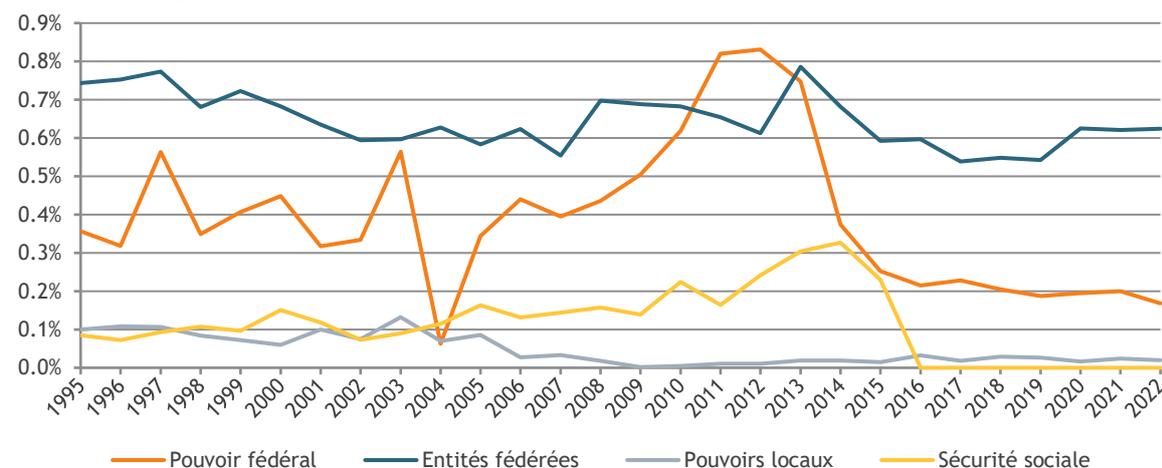
En plus de la formation brute de capital fixe, les aides à l'investissement peuvent être qualifiées comme une autre forme d'investissement public, car elles forment des incitants publics pour l'investissement d'autres agents ou d'un sous-niveau de l'agent (ex : aides à l'investissement pour les communes ou les zones de secours qui intègrent l'agent administrations publiques).

Les aides à l'investissement sont majoritairement octroyées par les entités fédérées (76,8% en 2022). En 1995, celles-ci étaient déjà majoritairement versées par les entités fédérées (57,9%). La part du fédéral s'est réduite, passant de 27,8% (1995) à 20,7% (2022). Cette baisse de la part du fédéral reflète les différentes réformes de l'état intervenues entre ces périodes et de l'importance des leviers économiques dans les mains des entités fédérées. Ces aides à l'investissement ne comprennent pas les transferts à destination d'autres niveaux de pouvoir comme les communes.



Le solde est alloué par les pouvoirs locaux et la sécurité sociale, dont la part est passé respectivement de 7,8% à 2,4% et de 6,6% à 0% entre 1995 et 2022.

**Graphique 23** Évolution des aides à l'investissement (D.92) des différents niveaux de pouvoir  
En % du PIB nominal



Source: Eurostat

Les aides à l'investissement du pouvoir fédéral ont connu une forte hausse à partir de 2004 jusque 2012. La baisse, fortement marquée à partir de 2012, trouve partiellement son origine dans le changement de classification d'Infrabel et la baisse des crédits d'impôts destiné à la rénovation et à l'économie d'énergie. Les aides à l'investissement de cette entité étaient classifiées comme aide à l'investissement alors qu'elles sont aujourd'hui intégrées dans la formation brute de capital fixe des administrations publiques. Depuis 2016, les aides à l'investissement du fédéral sont stables à 0,2% du PIB. Pour les entités fédérées, elles fluctuent entre 0,6% et 0,8% du PIB.

Les pouvoirs locaux ont fortement réduit les aides à l'investissement depuis 1995 tombant même à 0% du PIB en 2009. Depuis cette date, elles oscillent entre 0 et 0,03% du PIB.<sup>38</sup>

La situation de la sécurité sociale est atypique. En effet à partir 2014, les aides à l'investissement de la sécurité sociale ont fortement chuté. Cette forte baisse trouve en partie son origine dans le transfert des compétences des infrastructures hospitalières de l'INAMI vers les Régions en 2016. Ce transfert s'est accompagné d'un changement de méthode dans le soutien des investissements des hôpitaux.

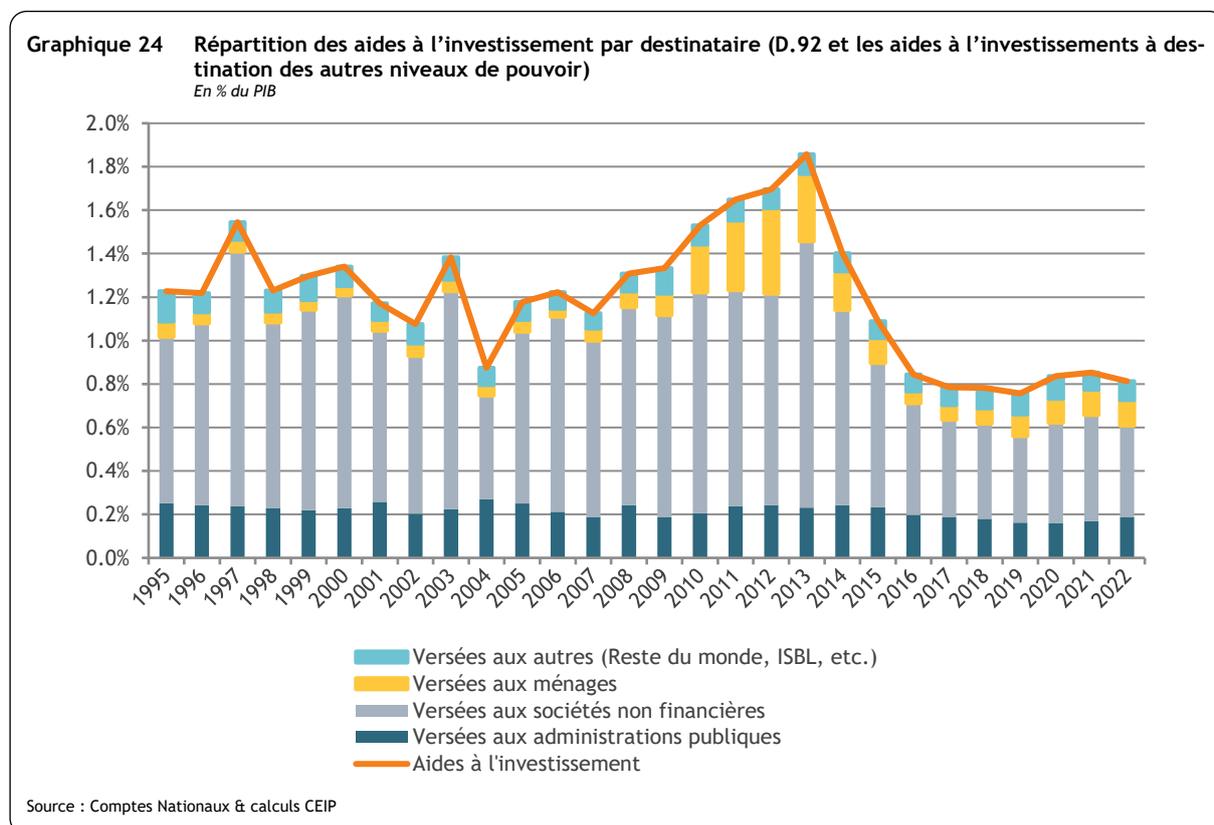
- Pour la Région wallonne, le mécanisme mis en place pour soutenir l'investissement des hôpitaux s'effectue sous forme d'un prix d'hébergement maximum facturable et constitue selon l'ICN<sup>39</sup> « des transferts sociaux en nature en faveur des ménages pour des biens et services achetés auprès de producteurs marchands (D.632) ». Ce transfert des compétences vers les régions ne s'est donc pas accompagné d'une hausse des aides à l'investissements.
- Pour la Région flamande et la Région Bruxelles-Capitale, le mécanisme mis en place reste sous forme d'une aide à l'investissement à destination des sociétés non-financières.

<sup>38</sup> La faiblesse des aides à l'investissements des administrations locales est le résultat de la modification du SEC 2010 où la plupart des entités locales sont directement intégrées dans le périmètre des administrations locales.

<sup>39</sup> Institut des Comptes Nationaux (2016), Financement des infrastructures hospitalières en Région wallonne, avis.

## Par destinataire

Les aides à l'investissement sont majoritairement octroyées aux sociétés non-financières en ce compris Infrabel (jusqu'en 2014). Dans les statistiques d'aides à l'investissement par destinataire, les statistiques intègrent les aides à l'investissement à destination des autres niveaux de pouvoir, bien qu'elles ne soient pas comprises dans D.92.

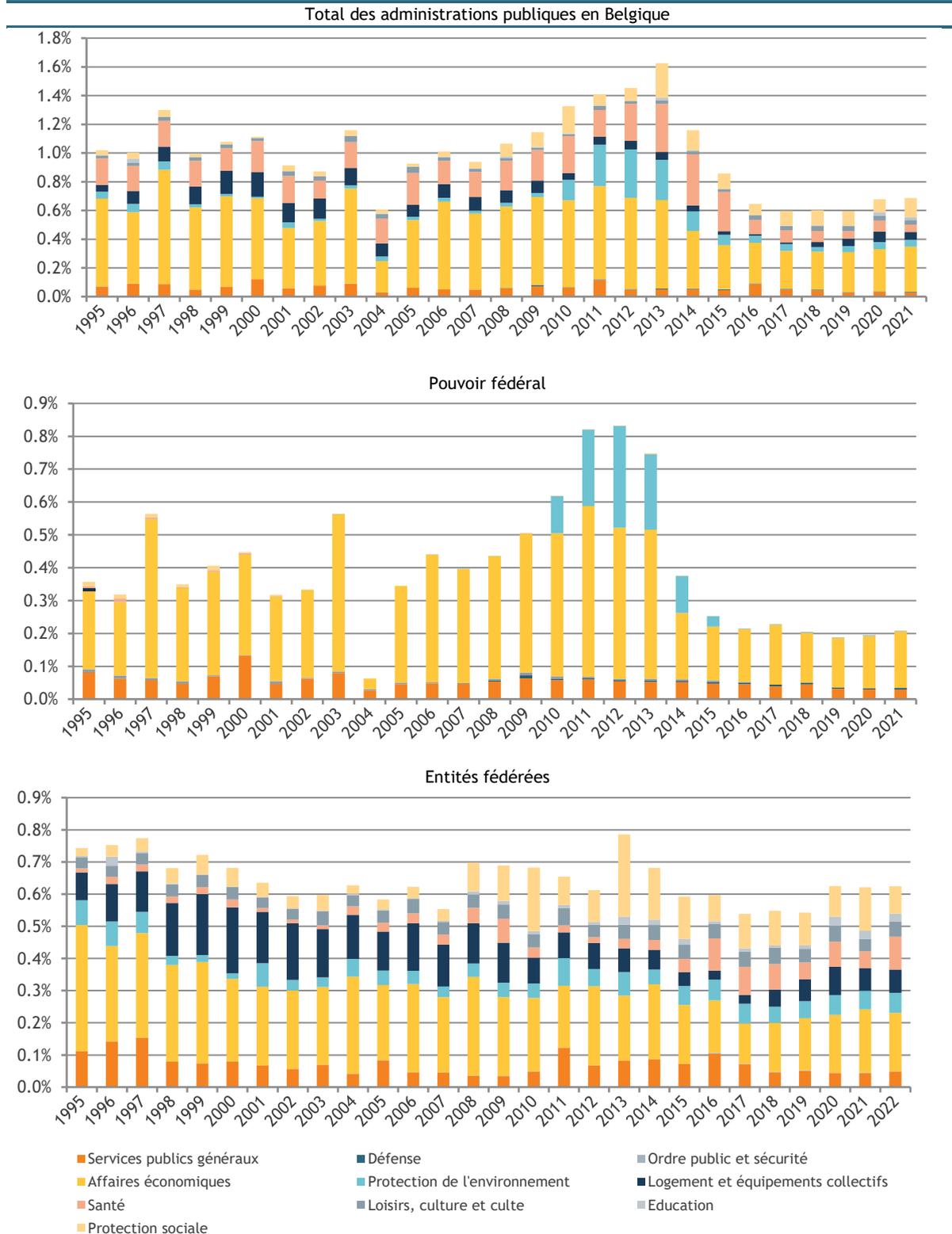


L'évolution des aides à l'investissement trouve d'ailleurs principalement son origine dans l'évolution des aides aux sociétés non-financières. La réforme de l'État impliquait un transfert des infrastructures hospitalières du pouvoir fédéral aux Régions (en 2016). Ce transfert a conduit, en partie, à une baisse des aides à l'investissement à destination des sociétés non-financières (les hôpitaux étant considérés comme des sociétés non-financières (S.11)). La forte baisse observée entre 2013 et 2016 y trouve en partie son origine.

Les aides à l'investissement aux autres acteurs (autres administrations publiques, reste du monde, ISBL) restent constantes. Seule la composante à destination des ménages affiche une certaine progression surtout entre 2009 et 2013 et entre 2017 et 2022 reflétant les aides à la rénovation des bâtiments et à l'économie d'énergie.

### 3.2.3. Par fonction COFOG

**Graphique 25 Répartition des aides à l'investissement des différents niveaux de pouvoir par catégorie COFOG**  
En % du PIB



Source : Eurostat & calculs CEIP

Pour le total des administrations publiques belge, la plus grande partie des aides à l'investissement est attribuée aux affaires économiques (essentiellement le secteur du transport). En 2021, ces aides représentaient 46% des aides à l'investissement totales. La forte baisse observée dans les aides à l'investissement à partir de 2014 provient du changement de périmètre d'Infrabel et du changement de méthode de financement des infrastructures hospitalières (cf. supra) et ses effets sur la composante santé et affaires économiques des comptes COFOG.

En 2010 apparaissent des dépenses pour la protection de l'environnement. Celles-ci font référence à des aides à l'investissement, sous forme de crédit d'impôt fédéral, à destination des ménages pour l'économie d'énergie et le développement des énergies renouvelables (panneaux solaires, isolation du toit, etc.). Etant donné que la mesure a été supprimée en 2013 dans le cadre du plan d'assainissement budgétaire du gouvernement, la mesure s'estompe après un pic en 2012, avec toutefois des mesures transitoires offrant la possibilité de bénéficier des réductions d'impôts en 2013 et en 2014. Les entreprises peuvent également recevoir ce genre d'aide à l'investissement mais il n'a pas été possible de les détecter dans les données ou même d'être sûrs qu'elles soient comptabilisées dans la catégorie « protection de l'environnement ».

La catégorie santé affiche une certaine constance en pourcentage du PIB (+/- 0,2%) jusque 2009. A partir de 2009 cette catégorie affiche une hausse jusqu'au pic en 2013 à 0,3% du PIB avant de diminuer pour atteindre 0,05% du PIB en 2024. Cette diminution s'explique, comme discuté supra, par le transfert des compétences des infrastructures hospitalières aux régions et le changement de mode de financement qui s'en est accompagné.

Comme pour le total des administrations publiques, les aides à l'investissement du pouvoir fédéral sont majoritairement octroyées dans la catégorie affaires économiques qui a intégré les aides à l'investissement à destination d'Infrabel et de la SNCB. En 2022, cette partie représente 83% des aides à l'investissement du pouvoir fédéral. Le solde de 14% est majoritairement destiné aux services publics généraux.

Les aides à l'investissement des entités fédérées se répartissent plus équitablement entre les différentes catégories COFOG. La catégorie des affaires économiques représente 31% des aides à l'investissement en 2022 soit 0,2% du PIB. En 1995, cette catégorie représentait 0,40% du PIB.

À la suite du transfert des infrastructures hospitalières au niveau régional en 2014, les aides à l'investissement en matière de santé ont augmenté passant de 0,03% du PIB à 0,1% en 2016. Depuis cette date, les aides à l'investissement diminuent à 0,05% en 2021.

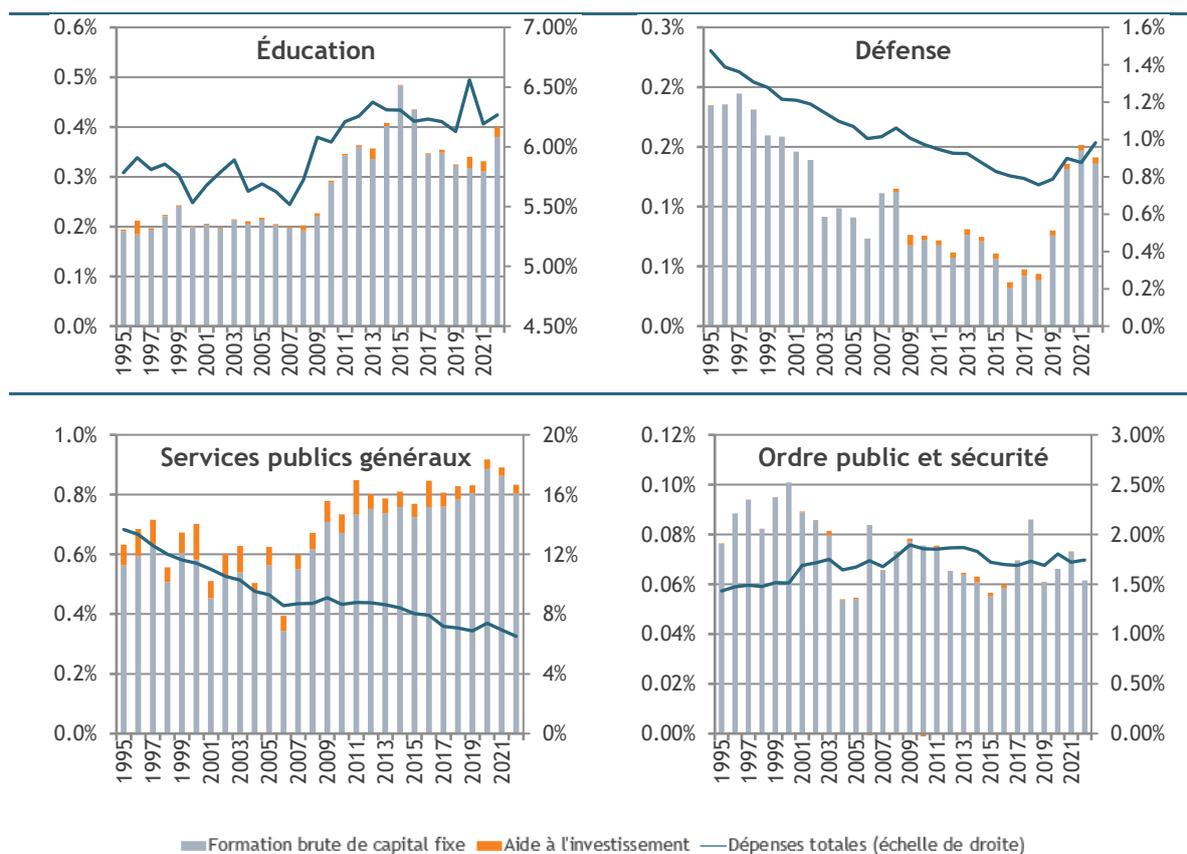
La deuxième part la plus importante dans les aides investissements des entités fédérées est la protection sociale passant de 8% en 2000 à 21% en 2022 (soit respectivement 0,04% du PIB et 0,14% du PIB). La forte hausse provient notamment des aides à l'investissement à destination du logement social qui est passé 0,2 millions d'euros en 2006 à 571 millions d'euros en 2021.

Après les affaires économiques et la protection sociale se trouve la catégorie logements et équipements collectifs avec 11% de l'aide à l'investissement total de 1995 à 2008. Ce montant correspondait approximativement à 0,15% du PIB. A partir de 2009, le chiffre se réduit à 0,03% en 2017. Depuis 2017, ce montant connaît une nouvelle augmentation pour atteindre 0,07% en 2021.

### 3.3. La FBCF et les aides à l'investissement dans les dépenses totales

Cette section vise à contextualiser la FBCF et les aides à l'investissement par rapport aux dépenses totales de chacune des catégories COFOG. Les évolutions de l'investissement ont-elles suivi les évolutions des dépenses des différentes catégories ? Dans cette analyse, il convient de prêter attention à la différence d'échelle car les ordres de grandeurs diffèrent largement (à gauche pour l'investissement et à droite pour les dépenses totales).

**Graphique 26** Évolution de l'investissement (formation brute de capital fixe et aide à l'investissement) et des dépenses totales dans les différentes catégories COFOG  
En % du PIB



Source : Eurostat & calculs CEIP

Dans de nombreux comptes COFOG (Défense, éducation, logement et équipements collectifs ainsi que loisirs, culture et culte), les évolutions des dépenses d'investissement sont en ligne avec celles des dépenses totales (cf. annexe 7.3) ou les dépenses d'investissement sont négligeables par rapport aux dépenses totales de cette fonction (protection sociale).

Pour d'autres, les évolutions des dépenses d'investissement illustrent les différentes évolutions explicitées supra comme : les affaires économiques (le changement d'Infrabel du périmètre privé (S.11) vers le périmètre public (S.13)), la protection de l'environnement (mise en place et déphasage progressif des aides à l'investissement des ménages destinées à l'économie d'énergie) et la santé (changement du mode de financement des infrastructures hospitalières).

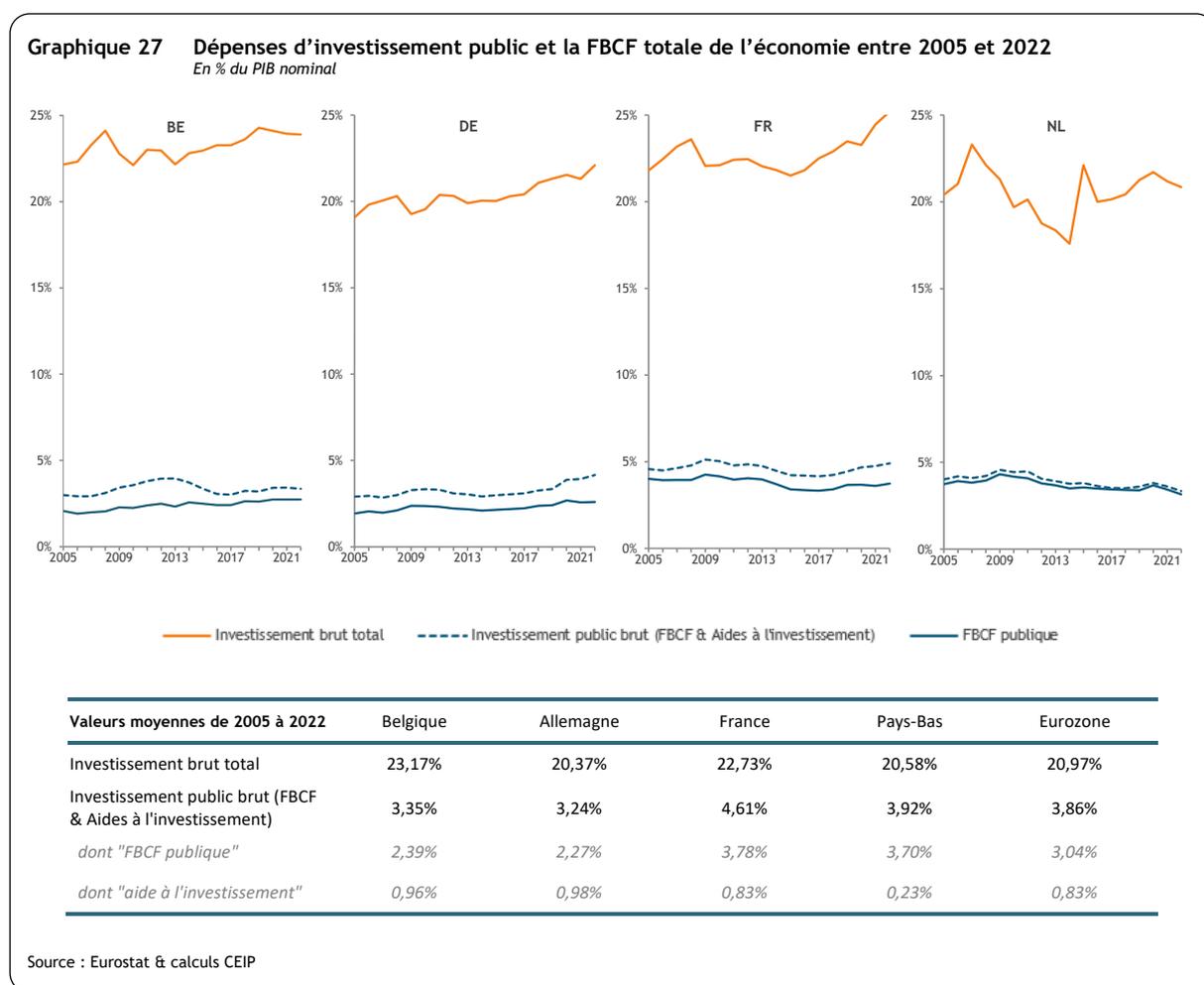
Enfin, les investissements dans les services publics généraux et la catégorie ordre public et sécurité évoluent de manière contraire aux dépenses de la catégorie. En effet, les investissements dans les services publics généraux ont fortement augmenté alors que les dépenses ont baissé sans aucune discontinuité entre 1995 et 2022. Pour l'ordre public et la sécurité, la dépense est restée relativement stable alors que les investissements ont connu une certaine volatilité.

## 4. Comparaison internationale des flux d'investissement

Cette section compare les flux de formation brute de capital fixe et des aides à l'investissement de la Belgique avec des pays voisins (Allemagne, France, Pays-Bas) et les moyennes pour la zone euro (section 4.1). Ensuite, certaines différences entre les niveaux de formation brute de capital fixe publique et les niveaux nets, après amortissement sont illustrées (section 4.2). Finalement, les différences par fonction de gouvernement COFOG par pays sont commentées plus en détail (section 4.3).

### 4.1. Les dépenses d'investissement

Cette section compare les dépenses d'investissements (la somme de la FBCF et des aides à l'investissement) du secteur public de la Belgique avec les pays voisins et la moyenne pour la zone euro.<sup>40</sup> Le niveau de FBCF totale de l'économie (S.1) est également indiqué comme élément de contexte.



<sup>40</sup> Nous voyons à travers l'exemple d'Infrabel ou des hôpitaux en Belgique que la classification de certaines activités soutenues par des dépenses publiques dans le secteur des administrations publiques (S13) ou des sociétés (S11) pouvait varier en fonction de choix comptables. Il est donc intéressant d'y additionner les aides à l'investissement.

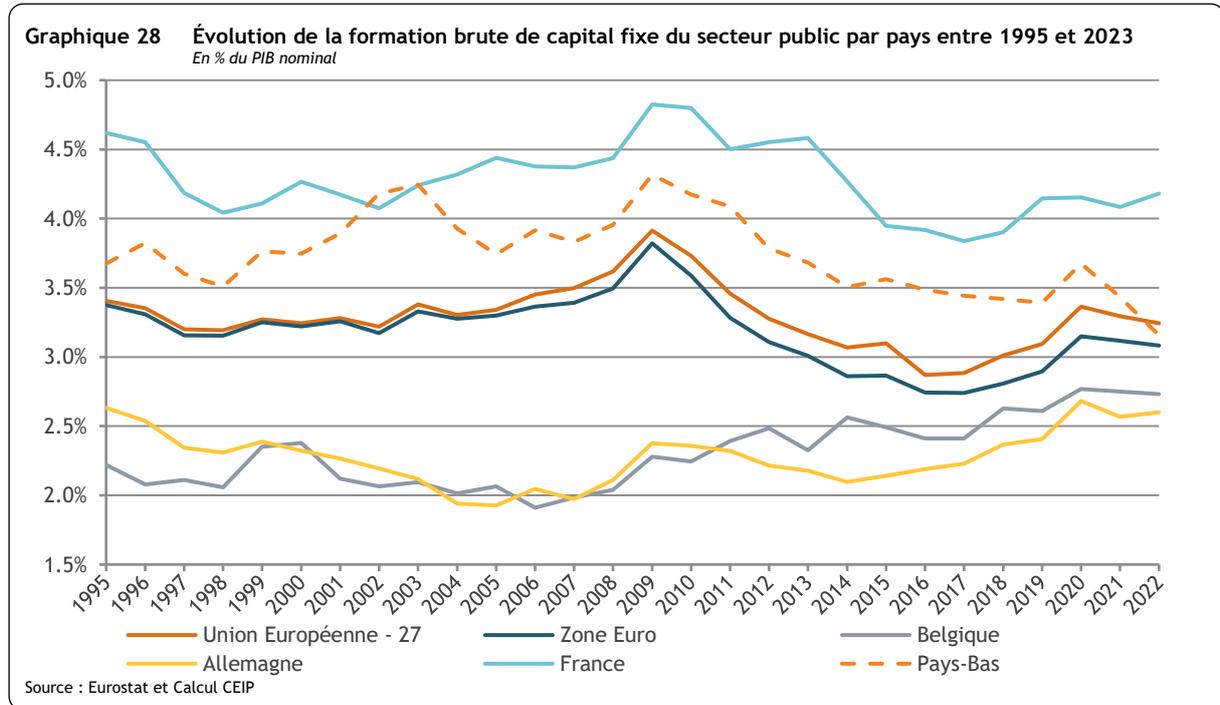
Le niveau moyen des dépenses d'investissement public (au sens large, pris ensemble avec les aides à l'investissement) se situe autour de 3,8% du PIB dans la zone euro. Les niveaux de la Belgique et de l'Allemagne sont inférieurs à cette moyenne, avec respectivement 3,35% et 3,24% du PIB sur la période étudiée. En France, l'investissement public dépasse les 4,6% du PIB en moyenne, dont près d'1% d'aides à l'investissement, qui sont en nette augmentation depuis 2019. Au Pays-Bas, la part d'aides à l'investissement est structurellement basse, et a baissé graduellement de près de 0,3% du PIB en 2005 à 0,2% en 2022. Ceci est à mettre en perspective avec un niveau d'investissement public moyen de 3,7% du PIB sur la période.

Les aides à l'investissement s'élèvent à près de la moitié de la FBCF en Belgique (en moyenne 0,96% du PIB contre 2,39%). Ce niveau est légèrement plus élevé en Allemagne, surtout depuis le transfert d'Infrabel dans le périmètre public (2014) (voir chapitre 3), et légèrement plus bas en France. Par contraste, le niveau d'aides à l'investissement est beaucoup plus marginal aux Pays-Bas (0,23% du PIB contre 3,7% pour la FBCF).

Il convient d'être prudent dans les conclusions tirées d'une comparaison des niveaux d'investissement public, même pris au sens large avec les aides à l'investissement. En effet, la part publique des investissements élevée ou basse par rapport à d'autres pays peut cacher des arrangements politiques et institutionnels particuliers pour chaque pays. La section 4.3 offre une comparaison plus précise pour différentes catégories d'activités du gouvernement.

## 4.2. Analyse de la formation brute et nette de capital fixe du secteur public par pays

Dans cette section, nous regardons en détail la formation brute de capital fixe (FBCF) du secteur public dans les différents pays étudiés et l'impact des amortissements – qui dépend du stock de capital et de la vitesse de l'amortissement en fonction de la nature des actifs – sur la formation nette de capital fixe (FNCF).

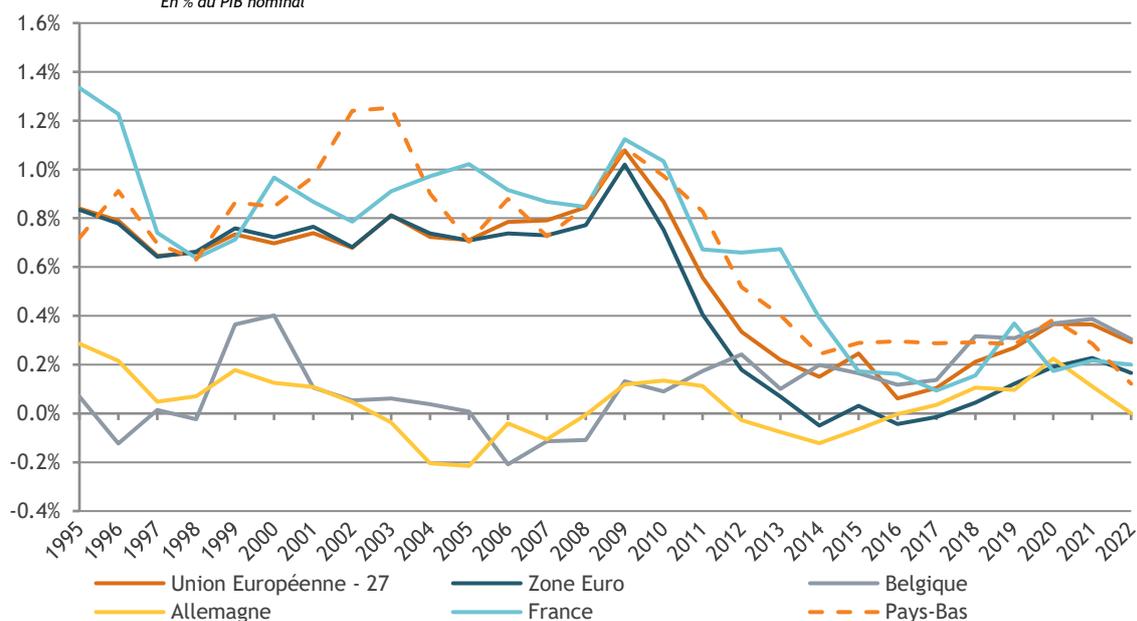


Le graphique 28 indique que la Belgique et l'Allemagne sont parmi les pays dont la formation brute de capital fixe du secteur public est la plus faible, oscillant entre 2 et 3% depuis 1995.<sup>41</sup> Dans une perspective historique plus longue, on note que la FBCF en Belgique s'élevait à environ 5% du PIB en 1970 pour tomber à 2 et 2,5% à la fin des années '80. La FBCF dans la zone euro, la France et les Pays-Bas a connu un sommet en 2009, pour ensuite afficher une forte baisse jusque 2017.

Suite à la crise financière de 2008, des ajustements budgétaires ont été encouragés par le durcissement des règles budgétaires. Certaines études y voient la raison de la baisse des investissements publics. Néanmoins, le recul à la suite de la crise a été moindre pour l'Allemagne et la Belgique, qui investissaient déjà moins à cette période que les autres pays.

<sup>41</sup> En ligne avec étude du Bureau fédéral du Plan de 2017 sur l'investissement public (C. Kegels & B. Biatour)

**Graphique 29** Évolution de la formation nette de capital fixe du secteur public par pays entre 1995 et 2023  
En % du PIB nominal



Source: Eurostat & calculs CEIP

La comparaison en termes d'investissements nets réduit les différences entre les pays, surtout après 2009 (crise financière), où celles-ci s'estompent. Avant la crise financière, à l'exception de la Belgique et de l'Allemagne, l'investissement public net oscillait en moyenne dans la zone euro entre 0,5% et 1% du PIB. Depuis la crise, l'investissement net des pays étudiés se situe approximativement entre 0,2% et 0,6% du PIB.

Théoriquement, la baisse de l'investissement net peut être expliquée soit par une baisse de l'investissement brut, soit par une augmentation des amortissements. Empiriquement, la baisse de l'investissement brut est claire, comme discuté ci-dessus et illustré au graphique 28. En plus de la baisse des investissements bruts, la plupart des pays étudiés ont également enregistré une augmentation des amortissements, surtout sur la période 2008-2015 (graphique 30). En Allemagne et en Belgique par contre, on constate une augmentation des amortissements depuis la crise, ce qui explique la convergence des investissements nets sur cette période.

### Encadré 3 Décomposition des amortissements

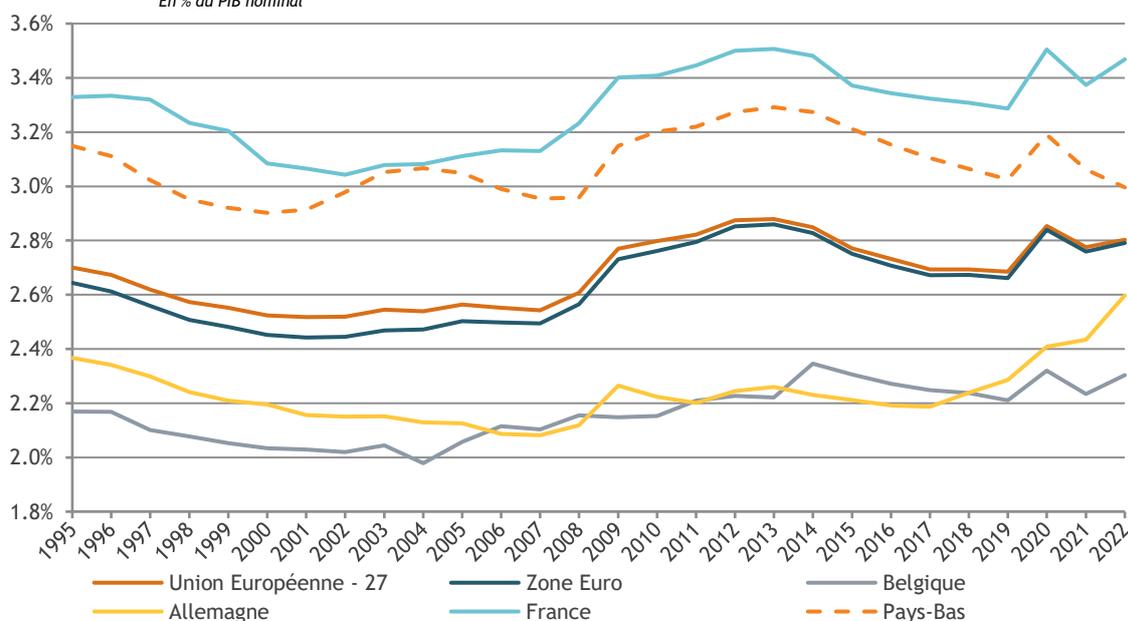
Il est possible de décomposer l'évolution de l'amortissement, mesuré en pourcentage du PIB, en deux facteurs :

- Une variation du stock de capital.
- Une variation de la vitesse d'amortissements : une augmentation de la vitesse signifie que le capital doit être renouvelé plus rapidement et inversement pour un ralentissement. La variation peut être liée à une dépréciation plus ou moins rapide ou à une modification du type d'actif (les actifs intangibles ont une durée de vie nettement moins longue que les actifs tangibles).

$$\frac{\text{Amortissement}_{S13,t}}{\text{PIB}_t} = \frac{\text{Stock de capital}_{S13,t}}{\text{PIB}_t} * \frac{\text{Amortissement}_{S13,t}}{\text{Stock de capital}_{S13,t}}$$

Graphique 30 Amortissements des administrations publiques par pays entre 1995 et 2022

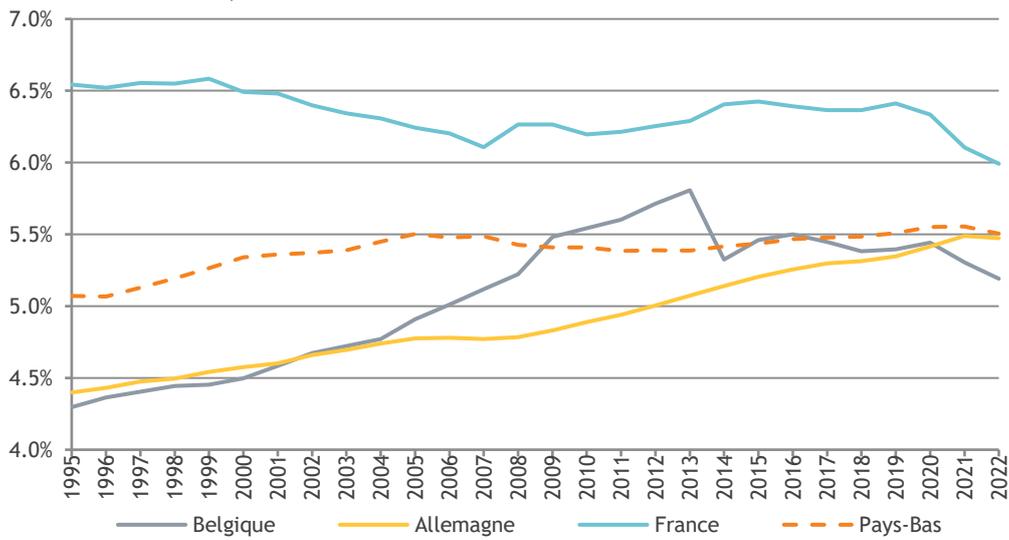
En % du PIB nominal



Source : Eurostat

Cette augmentation des amortissements sur la période 2008-2015 pour la France et les Pays-Bas provient de l'augmentation du stock de capital due aux investissements publics bruts avant la crise. Pour la Belgique, l'Allemagne et les Pays-Bas, une plus grande vitesse d'amortissements joue également. Celle-ci reflète une part accrue du capital à durée de vie plus courte des actifs et l'investissement dans les actifs intangibles ayant une durée de vie plus courte (voir chapitre 2).

**Graphique 31 Degré d'amortissement du secteur des administrations publiques par pays entre 1995 et 2022**  
En % du stock de capital

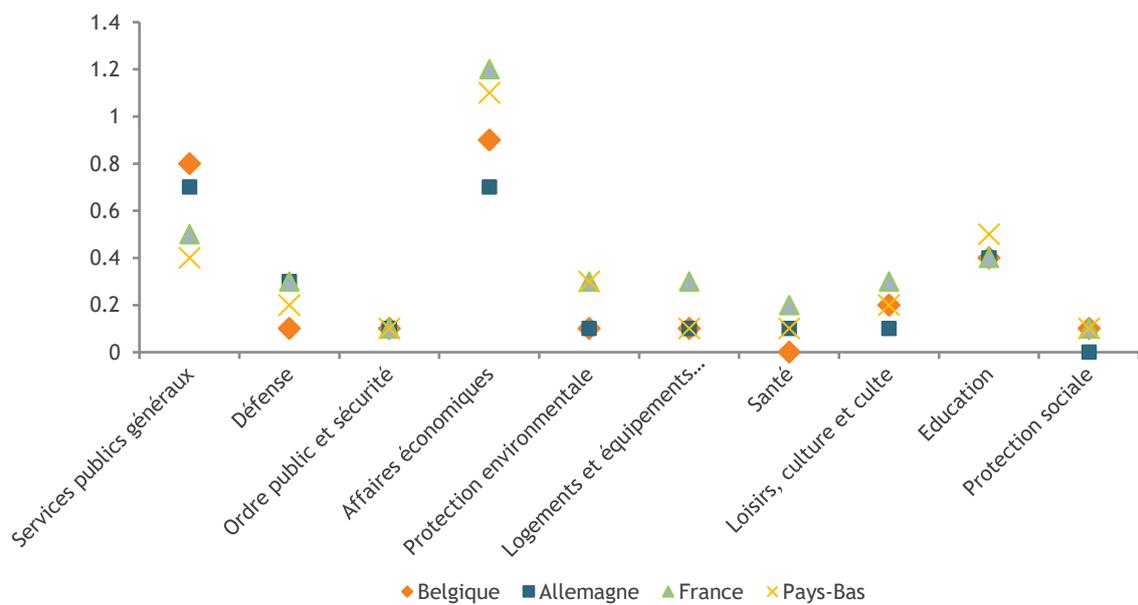


Source : Eurostat & calculs CEIP

### 4.3. L'investissement public par fonction du gouvernement par pays

L'examen des COFOG nous permet d'approfondir et affiner les comparaisons entre la Belgique et ses voisins en termes de dépenses d'investissement public rapporté au PIB. Nous commençons par un examen de la formation brute de capital fixe, pour rapidement l'étendre aux aides à l'investissement afin de permettre une comparaison plus complète.

**Graphique 32 Formation Brute de Capital Fixe en pourcentage du GDP, par COFOG en 2022**  
En % du PIB nominal



Source : Eurostat

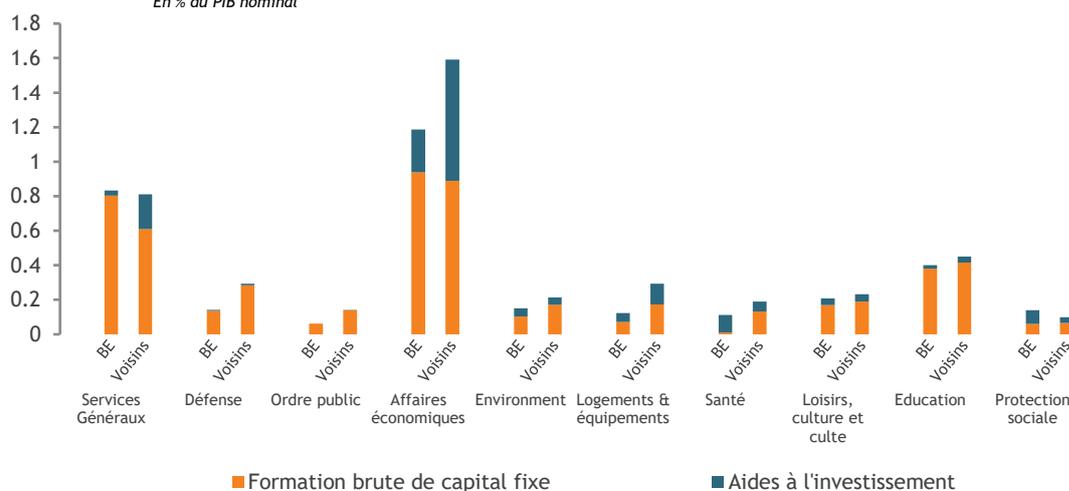
Le graphique 32 compare la formation brute de capital fixe, relative au PIB, entre la Belgique, l'Allemagne, la France et les Pays-Bas en 2022 par catégorie COFOG. Nous observons une dispersion notable entre les pays au sein des services publics généraux et des affaires économiques. Ces deux fonctions sont liées notamment aux activités de recherche fondamentale, et au transport, respectivement. La FBCF de la Belgique se situe dans la fourchette basse au sein des fonctions de défense, protection environnementale, logements et équipements et santé.

Néanmoins, ces divergences peuvent dépendre du périmètre SEC des institutions de chaque pays. Pour prendre en compte cette complexité statistique, nous nous intéressons également aux aides à l'investissement versées par l'État aux autres agents (par ex. des sociétés non-financières, des ménages, etc.).

Le graphique 33 illustre les dépenses des administrations publiques destinées à financer des investissements, à savoir la FBCF du secteur institutionnel public et également les aides à l'investissement accordées par l'État au secteur privé (au sens SEC2010). Ces aides à l'investissement peuvent conduire à une formation brute de capital fixe (FBCF) additionnelle dans le secteur privé, pour laquelle nous ne disposons pas de source statistique. Il est important de prendre en compte ce levier lors de l'interprétation des comparaisons.

**Graphique 33 Formation Brute de Capital Fixe, aides à l'investissement, et dépenses publiques totales, par COFOG en 2022**

En % du PIB nominal



Source : Eurostat & pondérations CEIP

Note : Les pays voisins (France, Allemagne, Pays-Bas) sont agrégés en une moyenne pondérée par leur PIB. Le tableau suivant donne le détail par pays.

**Tableau 2 Formation Brute de Capital Fixe, aides à l'investissement, et dépenses publiques totales, par COFOG en 2022**

En % du PIB nominal

	Formation brute de capital fixe				Aides directes				Dépenses publiques totales			
	BE	NL	FR	DE	BE	NL	FR	DE	BE	NL	FR	DE
Services Généraux	0,8	0,4	0,5	0,7	0,0	0,0	0,1	0,3	6,5	3,7	6,2	6,2
Défense	0,1	0,2	0,3	0,3	0,0	0,1	0,0	0,0	1,0	1,3	1,8	1,0
Ordre public	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	1,9	1,7	1,7
Affaires économiques	0,9	1,1	1,2	0,7	0,2	0,0	0,8	0,8	6,4	5,4	6,7	5,2
Environnement	0,1	0,3	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	1,2	1,4	1,1	0,6
Logements & équipements	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1	0,0	0,2	0,1	0,4	0,5	1,2	0,5
Santé	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	8,1	7,5	9,1	8,5
Loisirs, culture et culte	0,2	0,2	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	1,2	1,2	1,4	1,0
Education	0,4	0,5	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,1	6,3	5,1	5,2	4,5
Protection sociale	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	20,3	15,5	23,8	20,4

Source : Eurostat

En élargissant la définition d'investissement aux aides à l'investissement, nous pouvons faire certains constats similaires au graphique précédent : les dépenses sont inférieures en Belgique tant pour la FBCF que les aides à l'investissement, par rapport aux pays voisins étudiés, pour la défense, la protection de l'environnement (principalement liée aux activités de traitement des déchets et des eaux usées) et les logements et équipements.

L'investissement en Belgique est sensiblement similaire à celui de ses voisins en moyenne dans les fonctions de loisirs, culture et culte, d'éducation, et d'ordre public.

Le constat est moins évident dans les fonctions de santé et de protection sociale. L'investissement n'étant qu'une partie marginale des dépenses publiques dans ces domaines, nous ne nous y pencherons pas davantage dans le cadre de cette comparaison entre pays.

En revanche, les affaires économiques et les services généraux sont des fonctions où le capital public est substantiel. Nous y constatons des différences d'investissements, mais la comparaison n'y est pas triviale. L'investissement public dans les affaires économiques est principalement lié au transport, qui fera l'objet d'une section dédiée. La fonction des services publics généraux en Belgique est liée en grande partie aux activités de recherche universitaire. Les activités de recherche universitaire en Belgique sont classées dans la formation brute de capital fixe de la fonction des services publics généraux, contrairement aux pays voisins.

Dans les deux sections qui suivent, nous étudions le transport et la recherche en tant que contributeurs importants aux investissements des affaires économiques et des services généraux, respectivement.

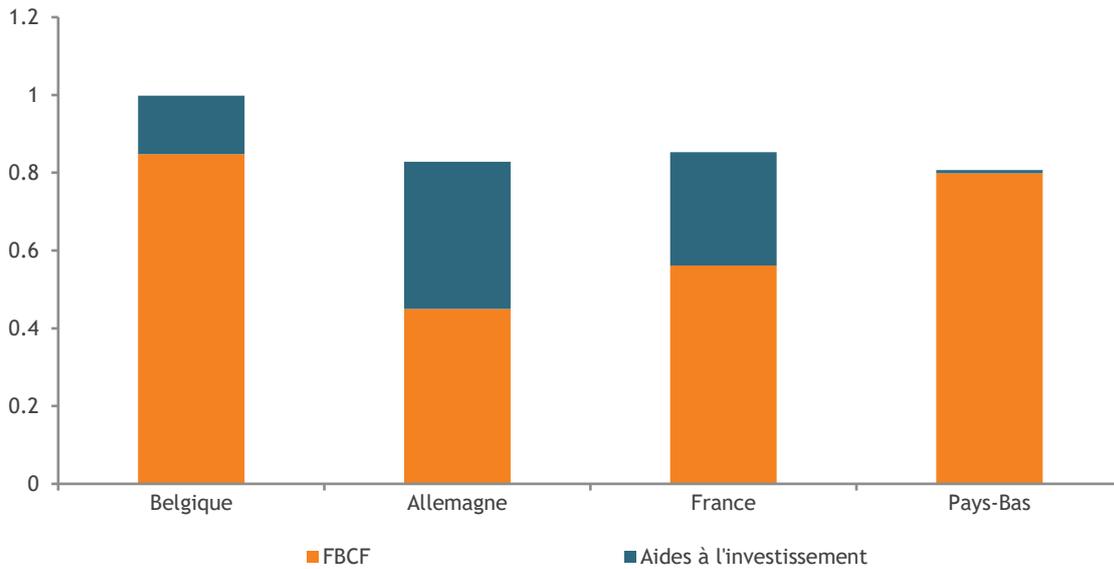
#### **4.4. Zoom sur les investissements publics dans le transport**

L'investissement public dans les affaires économiques est principalement lié au transport. Chaque pays y présente des formations de capital contrastées. L'Allemagne affiche un niveau de FBCF bien inférieur à celui de ses voisins pour le transport. Cette différence s'explique en partie par la définition du périmètre SEC de chaque pays : tandis que les sociétés d'infrastructure ferroviaire sont classées dans le secteur des administrations publiques en Belgique, en France et aux Pays-Bas, elles sont classées dans le secteur des sociétés non-financières en Allemagne jusqu'à présent (ce périmètre changera courant 2024). La FBCF de la Belgique se situe en deçà des Pays-Bas et de la France dans les affaires économiques.

Avec la perspective additionnelle des aides à l'investissement, les contrastes s'atténuent : les aides à l'investissement semblent plus importantes dans les pays où la FBCF est plus faible. Par exemple, lorsque la société d'infrastructure ferroviaire n'est pas publique, elle peut recevoir des aides à l'investissement de l'État.

Le graphique suivant illustre plus précisément cette logique de « vases communicants » dans le secteur du transport. L'État belge investit davantage en termes de FBCF dans le transport que ses voisins, mais cet écart se réduit si on ajoute les aides à l'investissement. On observe un niveau de FBCF bien inférieur en Allemagne, qui est compensé par les aides à l'investissements données par l'État à la société d'infrastructure ferroviaire.

**Graphique 34 Formation Brute de Capital Fixe et Aides à l'investissement dans le transport en 2022**  
*En % du PIB nominal*



Source : Eurostat

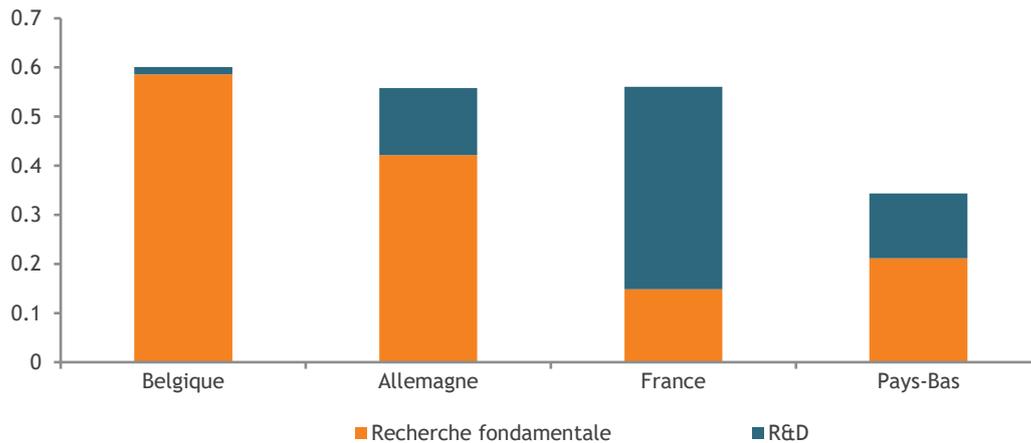
Le niveau élevé d'investissement en Belgique peut s'expliquer en partie par les caractéristiques denses et congestionnées de son réseau de transport (NBB Economic Review, 2021).

#### 4.5. Zoom sur les investissements publics en Recherche & Développement

Nous définissons dans cette section la recherche et développement du secteur public comme la recherche fondamentale au sein des universités et la Recherche & Développement exécutée par le secteur public (R&D). Le graphique ci-dessous montre un investissement de l'État belge en R&D inférieur aux pays voisins par le fait que l'État belge finance principalement la recherche par le biais de la recherche fondamentale au sein des universités (en orange dans le graphique 35). A contrario, l'État français investit dans la recherche fondamentale à travers un organisme public centralisé. Ainsi, contrairement à la Belgique, cet investissement n'apparaît pas statistiquement comme recherche fondamentale mais en R&D.

Dès lors, pour obtenir une image fidèle de l'investissement public dans la R&D, il convient d'intégrer tant la recherche fondamentale que la R&D pour couvrir les différents modes de financement. En prenant en compte cette spécificité de la recherche fondamentale en Belgique, nous pouvons constater que le gouvernement belge soutient relativement bien la recherche par rapport à ses homologues. En 2022, la Belgique a consacré 3,9 milliards d'euros (sur 15 milliards d'euros d'investissement public brut) à l'investissement d'actifs incorporels, principalement constitué de R&D des universités (inclus dans le secteur privé S.13). Ceux-ci comprennent notamment les programmes de recherche du FNRS, du FRS, du FWO et de BELSPO.

**Graphique 35 Formation brute de capital fixe en recherche des administrations publiques en 2022**  
En % du PIB nominal

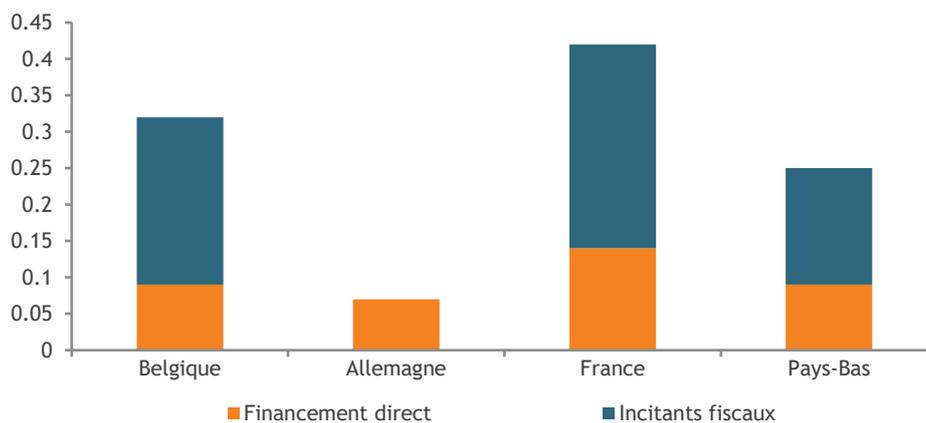


Source : Eurostat

Toutefois, cette observation présente certaines limites. Premièrement, les COFOG doivent être interprétés comme des sources de financement, par contraste avec l'exécution directe de ces recherches. Deuxièmement, outre la FBCF, le soutien public à la R&D, qui apparaît limité en Belgique dans ce graphique, peut également être financé par des incitants fiscaux.

Selon la base de données Innotax de l'OCDE, la Belgique est l'un des pays offrant les incitants fiscaux les plus élevés dans le domaine de la R&D : les montants résultant de ces incitants représentent plus du double des financements directs publics pour l'innovation (0,09% du PIB contre 0,23%). Autrement dit, en Belgique, le soutien public à la R&D passe davantage par l'incitation fiscale plutôt que par un financement direct. Cela contraste avec l'Allemagne où le soutien est essentiellement direct.

**Graphique 36 Financements publics directs et incitants fiscaux pour la R&D privée en 2021**  
En % du PIB nominal



Source : OCDE

## 5. Projections de l'investissement public en Belgique

Les chapitres précédents fournissent un aperçu de l'évolution historique des stocks de capitaux ainsi que des flux d'investissement public en Belgique. Cette dernière partie se tourne vers l'avenir et détaille les projections d'investissement public en Belgique d'ici 2029. Elle s'appuie sur les chiffres et les analyses du Bureau fédéral du Plan (BFP). Il est important de noter que les projections d'investissement dans ce chapitre sont en valeur brute et non nette.

A travers ces analyses, le Comité cherche à évaluer si l'objectif d'atteindre 4% du PIB de formation brut de capital fixe d'ici 2030 inscrit dans l'accord de gouvernement fédéral de septembre 2020 pourra être atteint.<sup>42</sup> Le Comité cherche également à évaluer si les investissements projetés satisfont aux niveaux minimums requis pour des extensions de délais d'ajustements dans le nouveau cadre budgétaire européen.

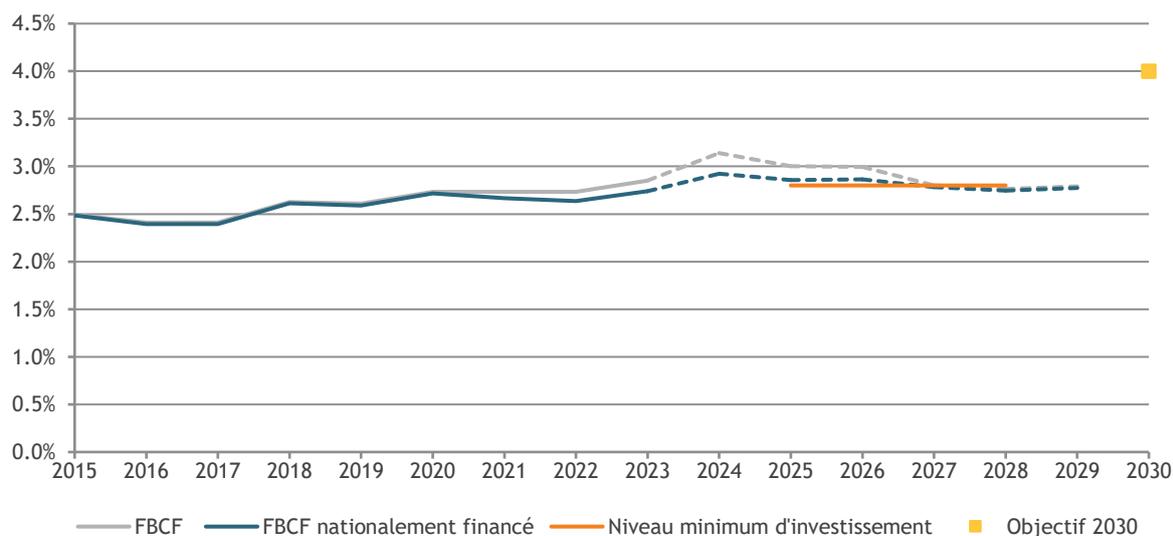
Selon les Perspectives économiques 2024-2029 publiées par le Bureau fédéral du Plan en juin 2024, l'économie belge devrait croître en 2024 et connaîtra une évolution plutôt stable d'ici à 2029. En général, le PIB belge a été plutôt stable dans le passé récent, à l'exception de 2020, l'année pendant laquelle la COVID-19 s'est propagée. Cependant, en 2023, le PIB a affiché une croissance de 1,5%, surpassant notablement celle de la zone euro, qui était de 0,5% en 2023 et de 0,9% en 2024. Pour l'année 2024, une croissance économique d'environ 1,4% est prévue pour la Belgique, et cette tendance devrait rester relativement stable par la suite, se situant entre 1,3% et 1,4% par an au cours de la période 2025-2029, soit un rythme légèrement inférieur à la moyenne de la zone euro.

Cet élément est important, car il implique que dans les analyses qui vont suivre où les projections d'investissement public sont montrées en pourcentage du PIB, le « bruit » d'un potentiel effet dénominateur est négligeable.

---

<sup>42</sup> Accord de gouvernement, 2020, p. 31

**Graphique 37** Projection de la Formation Brute de Capital Fixe Publique de la Belgique et objectifs  
En % du PIB



Source: BFP & calculs CEIP

D'après ces perspectives économiques, la formation brute de capital fixe de toutes les administrations publiques atteindra un pic de 3,1% du PIB en 2024 à politique inchangée, pour ensuite redescendre à 2,8% en 2029.

Dès lors, sans investissement supplémentaire, la Belgique n'atteindra pas l'objectif fixé dans l'accord de gouvernement fédéral de 2020, à savoir une FBCF de 4% du PIB en 2030.

Les nouvelles règles budgétaires<sup>43</sup> obligent les États membres (devant mettre en œuvre un plan d'ajustement) à maintenir un niveau moyen d'investissement public financé nationalement au-delà d'un niveau minimum. La règle générale (art.14 § e) prévoit que le niveau d'investissement financé soit égal à la moyenne des 4 dernières années précédant le plan.

Cependant, la réglementation prévoit une mesure transitoire (art. 36 § d) pour le premier MTFSP (*Medium-Term Fiscal Structural Plan*) que les États membres doivent déposer entre le 20 septembre et le 15 octobre 2024, selon laquelle l'investissement public financé doit être égal à la moyenne couvrant la période du RRF, c'est-à-dire 2021-2026. Dès lors, l'investissement public financé ne peut, en moyenne pour la période du plan, être inférieur à 2,8% du PIB.<sup>44</sup>

A politique inchangée, la Belgique pourrait respecter cette condition - nécessaire mais pas unique - pour demander une extension de son plan à 7 ans<sup>45</sup> vu que sa FBCF financée ne descendrait pas à un niveau inférieur, en moyenne, à ce seuil même si elle en serait très proche.

<sup>43</sup> Règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) no 1466/97 du Conseil.

<sup>44</sup> Council Recommendation on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Belgium 19/06/2024.

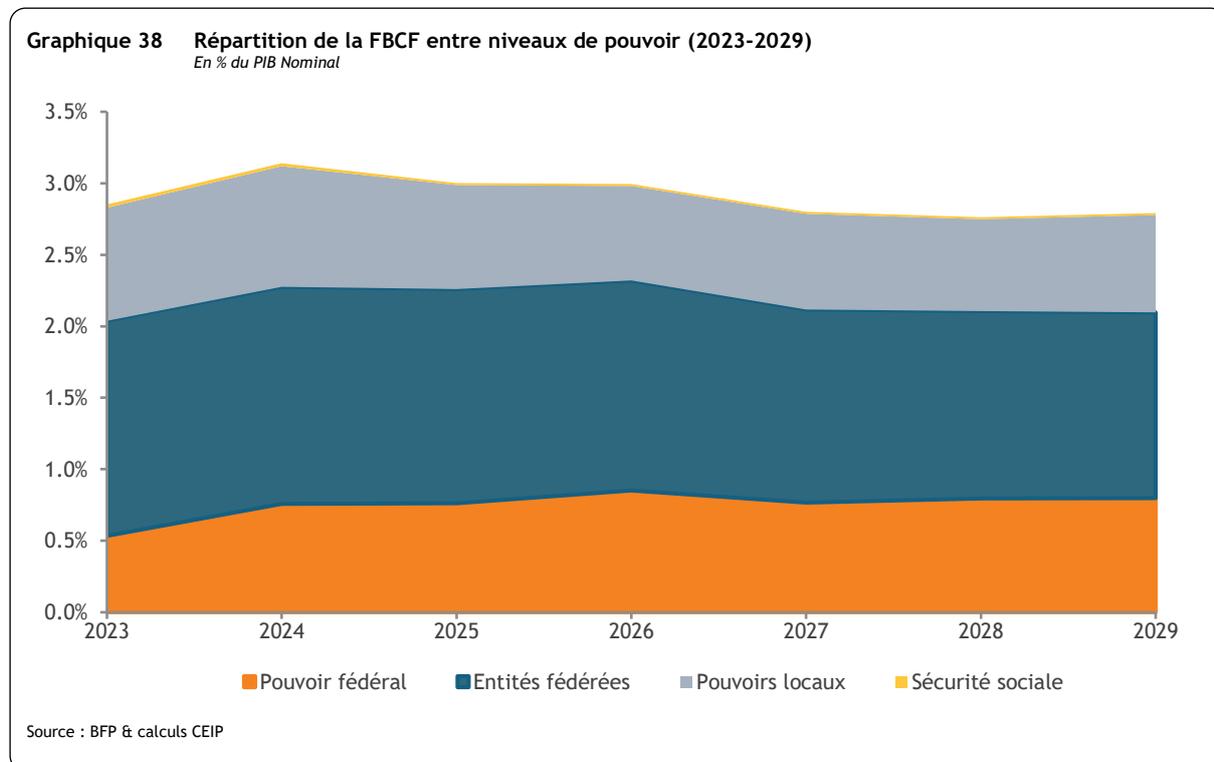
<sup>45</sup> Le CEIP ne donne ici qu'une indication sur la base des documents et de l'interprétation des règlements partiellement disponibles. Il appartient aux institutions européennes de se prononcer sur la possibilité pour la Belgique d'obtenir une extension de son plan d'ajustement.

La baisse de l'investissement public brut en pourcentage du PIB est généralisée à chacun des niveaux de pouvoir,<sup>46</sup> à l'exception du pouvoir fédéral qui enregistre une augmentation assez forte, passant de 0,5% du PIB en 2023 à 0,8% en 2029. Cette évolution au niveau du pouvoir fédéral est pour une grande partie attribuable aux différents plans d'investissements dans le domaine de la défense (l'infrastructure et les équipements militaires), l'infrastructure ferroviaire, la régie des bâtiments et le plan de relance et d'investissement fédéral postpandémie. En ce qui concerne les entités fédérées, on peut constater une légère baisse de 1,5% à 1,3% pour la période 2023-2029. La part des pouvoirs locaux reste stable oscillant autour de 0,7%.

Ces dynamiques sont illustrées sur le graphique 38. La part des investissements publics du pouvoir fédéral passera de 20% de la FBCF public totale en 2023 à plus 25% en 2029. La part des pouvoirs locaux passe d'un tiers de la FBCF totale en 2023 à un quart en 2029. Comme décrit au chapitre 3, la FBCF fluctue selon le cycle électoral correspondant. A partir de 2023 et à l'approche des élections communales de 2024, la FBCF atteint un pic de 0,79% du PIB avant de graduellement redescendre jusqu'à 0,65% du PIB en 2028. L'approche d'une nouvelle échéance électorale en 2030, conduit à une reprise de la FBCF.

Les entités fédérées, quant à elles, resteront le plus grand contributeur à la FBCF publique du pays malgré une baisse de leurs parts passant d'environ 52% en 2023 à 46% en 2029.

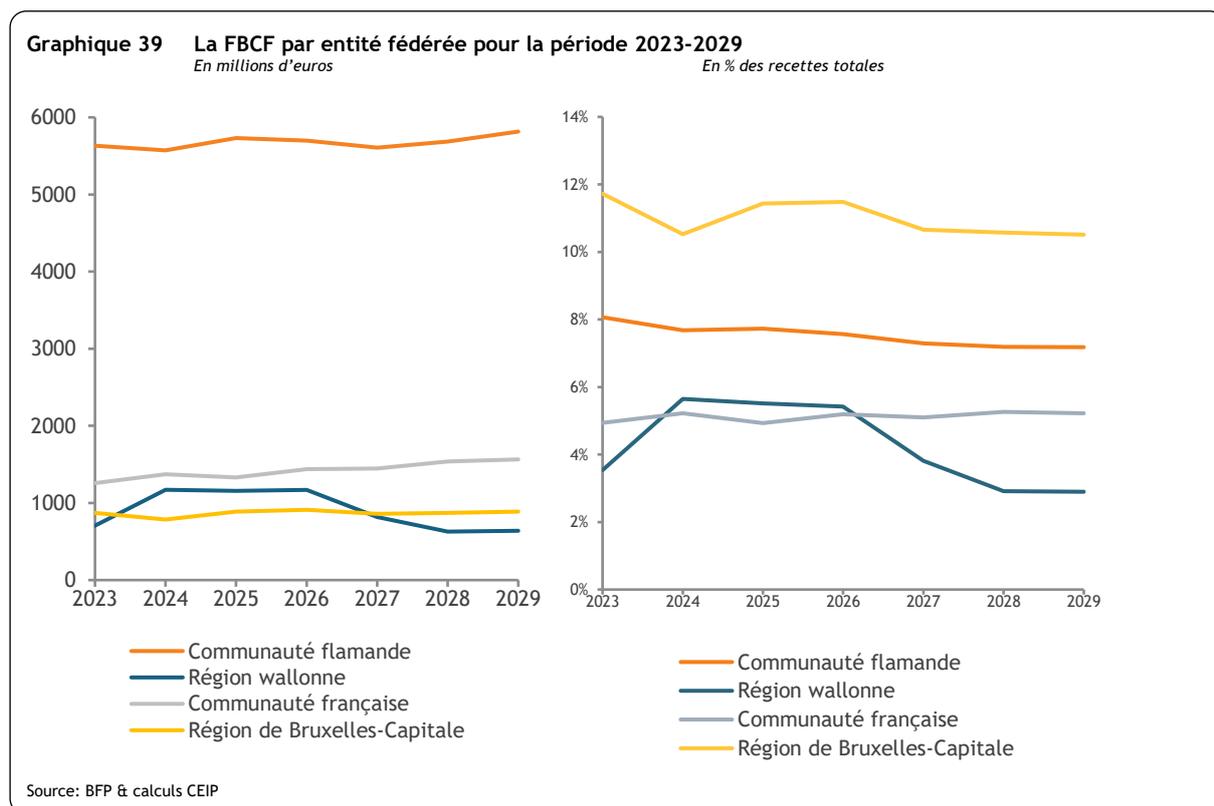
Malgré la part importante des entités fédérées et des pouvoirs locaux dans la totalité de la FBCF public belge, leur niveau cumulé d'investissement baissera de 2,3% du PIB en 2023 à 2% en 2029 (soit de 79% à 71% de la FBCF publique totale).



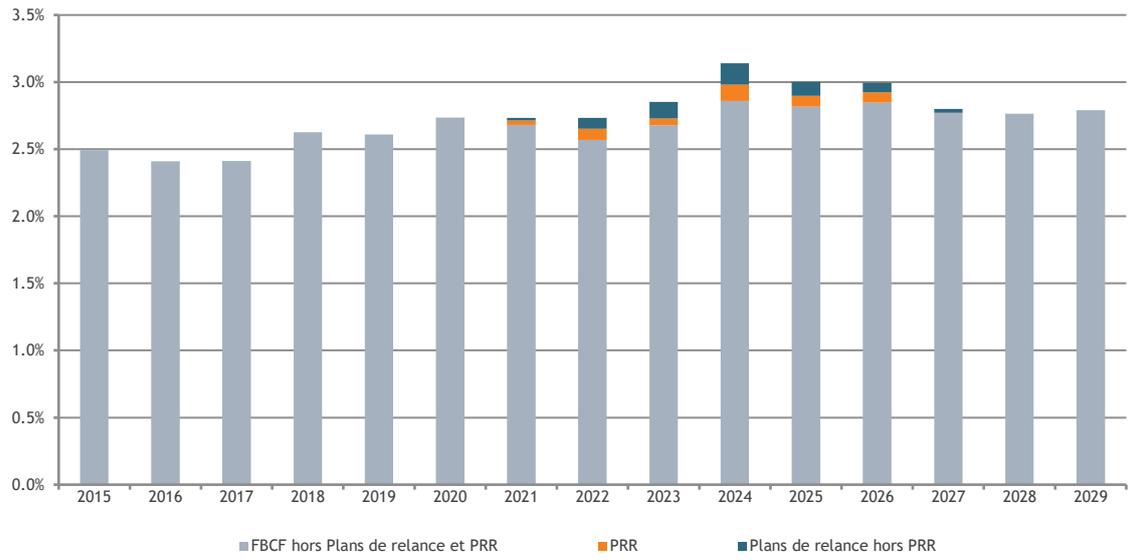
<sup>46</sup> Dans ce rapport, le Comité a fait le choix de ne pas inclure les données sur la Commission communautaire flamande, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune, dont les niveaux d'investissement public sont nettement moins élevés.

L'analyse plus précise par entité fédérée et à politique inchangée est illustrée aux graphiques 39. La hausse en pourcentage des recettes au sein des entités fédérées trouve son origine dans la Région wallonne (RW) et la Région de Bruxelles-Capitale (RBC). Ces régions ont entrepris des investissements importants suite aux plans de relance (en RW), aux infrastructures routières et le métro 3 (en RBC). La hausse au sein de la RW est temporaire et s'estompe après 2026 pour revenir à son niveau pré-relance, tant en valeurs nominales que relatives aux recettes. Contrairement à la RW, le niveau d'investissement public en RBC continue d'augmenter en valeur nominale tout en restant constant relativement aux recettes. Pour la Communauté flamande, malgré le projet « Oosterweel » et le « Plan Vlaamse Veerkracht », la FBCF diminue relativement aux recettes, bien qu'elle augmente légèrement en nominal. La FBCF de la Communauté française augmente légèrement en pourcentage des recettes et en valeur nominale, selon le rythme des investissements dans les bâtiments scolaires.

Le graphique 40 illustre plus clairement la part des différents plans de relance (PRR et hors PRR) dans la FBCF publique pour les années à venir. Ces plans contribueront positivement à la FBCF publique avec un pic de contribution de respectivement 0,12% du PIB (PRR) et 0,16% du PIB (plans de relance hors PRR) en 2024. Après cela, leurs contributions diminueront avant de disparaître totalement (à partir de 2027 pour les PRR et les plans de relance du pouvoir fédéral, de la Flandre et de Bruxelles, et de 2028 pour le plan de relance hors PRR de la Région Wallonne).



**Graphique 40 Répartition de la FBCF entre les plans de relance hors PRR et le PRR**  
*En % du PIB*



Source: BFP & calculs CEIP

## 6. Recommandations

Pour conclure ce rapport, le Comité synthétise les principaux constats et formule des recommandations en matière de politique d'investissement public.

L'analyse des flux annuels d'investissement public en Belgique (formation brute de capital fixe et aides à l'investissement) montre des variations dans le temps, et des évolutions entre niveaux de pouvoirs et fonctions de gouvernement. Le niveau de FBCF publique en Belgique est passé de 2,2% à 2,7% du PIB entre 2002 et 2022. Ceci a permis à la formation nette de capital fixe de devenir positive en 2009 après une longue période négative, c'est-à-dire une période où les dépenses d'investissement brutes de l'état ne compensaient pas l'amortissement du capital fixe existant. Du côté des aides à l'investissement, les montants annuels versés par les administrations publiques s'élevaient à 0,6% du PIB en 2022. Les entités fédérées et les pouvoirs locaux sont responsables de la majorité de la FBCF publique et des aides à l'investissement en Belgique.

Les formations *brutes* de capital fixe publiques en Belgique et en Allemagne ont des niveaux comparables qui se situent en deçà de la France, des Pays-Bas et de la zone euro. Ce constat s'estompe toutefois en examinant les niveaux de formation *nette* de capital fixe publique, c'est-à-dire en déduisant les amortissements liés au capital fixe. On observe ainsi que les niveaux de formation *nette* de capital fixe publique ont convergé en 2017 et oscillent depuis entre 0 et 0,6% du PIB (la Belgique se situant dans la tranche haute).

L'évolution des stocks de capitaux à long terme, résultant de l'agrégation des flux d'investissement nets annuels, permet de donner une indication sur l'impact qu'ont eu les niveaux d'investissement public dans les dernières décennies. Depuis 1995, le stock de capital fixe public affiche une diminution en pourcentage du PIB mais une légère augmentation par habitant. Les stocks de capital humain et social ont quant à eux légèrement augmenté. Le stock de capital naturel à lui a fortement diminué, de 22% en 30 ans.

**Sur la base de ces derniers constats, le Comité recommande :**

- **Des comparaisons entre pays affinées pour tenir compte notamment des états des stocks de capital public initiaux, des différents besoins liés à la population et au territoire et des différents arrangements institutionnels entre secteur privé et public.**
- **Une attention accrue des décideurs à la préservation et à la reconstruction du capital naturel dans leurs décisions d'investissement public.**
- **Une coordination substantielle des politiques d'investissement entre entités du pays, au regard des interdépendances opérationnelles, des implications budgétaires et du nouveau cadre budgétaire européen qui encourage un plan d'investissement intégré.**
- **Des analyses sectorielles plus approfondies, par exemple dans les domaines de l'éducation, de la santé, du transport, etc., afin de mettre en perspective les niveaux d'investissement avec**

**les facteurs déterminant les besoins (par exemple la population, sa structure d'âge, sa densité géographique) et de la position de départ.**

Sur la base des Perspectives économiques 2024-2029 du Bureau fédéral du Plan de juin 2024 reprises dans la dernière partie du rapport, à politique inchangée, le niveau de FBCF en 2029 retomberait à 2,8% du PIB après avoir connu un pic au-delà de 3% en 2024. Cette trajectoire est expliquée par la fin graduelle de différents plans d'investissements, notamment les plans de relance.

Ce niveau de formation brute de capital fixe publique à politique inchangée n'atteint pas l'objectif de 4% du PIB à 2030 fixé par l'accord de gouvernement de 2020. Cependant, il atteindrait tout juste le seuil d'investissement minimum moyen (financé nationalement) nécessaire pour une extension de 4 à 7 ans des trajectoires d'ajustement dans le nouveau cadre budgétaire européen.

Les projections de FBCF publique se basent sur les budgets et les projections pluriannuelles de certains plans d'investissement décidés. Néanmoins, il n'existe pas un relevé exhaustif de tous les plans d'investissement.

**Sur la base de ce constat, le Comité recommande un accès transparent et consolidé aux informations sur les plans d'investissement et la mise en place d'un pipeline consolidé des projets d'investissement, afin d'augmenter la transparence de la politique d'investissement public et en ligne avec les bonnes pratiques de gestion.<sup>47</sup>**

Finalement, après avoir réalisé le travail d'analyse des données de comptabilité publique à propos de l'investissement public, le Comité pointe certaines limites dans ces données.

**Le Comité recommande une plus grande harmonisation dans la catégorisation des dépenses d'investissements entre entités afin d'améliorer leur comparabilité.**

---

<sup>47</sup> Voir le rapport sur les bonnes pratiques de gestion de l'investissement public du CEIP de mai 2024

## 7. Annexes

### 7.1. L'approche par les capitaux comme mesure du bien-être

Le *développement durable* a été défini dans le *Rapport Brundtland* comme le « mode de développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». <sup>48</sup> Suite à ce rapport, de nombreuses réflexions sur des indicateurs complémentaires au PIB pour rendre compte de l'évolution du *bien-être* ont été menées. En effet, une optique de développement durable de la société implique que « la satisfaction des besoins du présent (le bien-être *Ici et maintenant*) ne compromette pas la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins (le bien-être *Plus tard*). Une société se développe de manière durable si elle garantit aux générations futures un niveau de bien-être au moins équivalent au niveau actuel. » <sup>49</sup>

Une méthode d'appréciation de l'évolution du bien-être à travers le temps, appelée *approche par les capitaux*, a émergé de ces travaux, parmi lesquels on citera par exemple le rapport *Conference of European Statisticians recommendations on Measuring Sustainable Development*, <sup>50</sup> le projet *Comment va la vie* ? <sup>51</sup> ou le rapport de la *Commission Stiglitz-Sen-Fitoussi*. <sup>52</sup> L'idée de l'approche par les capitaux peut être résumé comme suit : « le bien-être des générations futures [...] dépendra des ressources que nous leur transmettrons » <sup>53</sup>. Et « contrairement au bien-être actuel, le bien-être futur ne peut être observé ni même projeté. Ces ressources ne se limitent pas aux seules ressources matérielles (machines, équipements, infrastructures...) mais incluent également l'éducation, la qualité de l'environnement, la qualité des relations sociales ou encore la qualité des institutions. » <sup>54</sup>

### 7.2. Les indicateurs composites de capital humain, social et naturel

L'indicateur composite du stock de capital humain proposé dans le rapport sur les indicateurs de développement durable 2024 <sup>55</sup> est composé de deux sous-capitaux également pondérés : l'éducation et la santé. Le sous-capital *Education* est formé par la moyenne arithmétique entre l'indicateur de la *Maîtrise suffisante de la lecture* (i26 sur la plateforme de suivi indicators.be) qui rend compte de l'évolution qualitative de l'éducation et de l'indicateur *Diplômés de l'enseignement supérieur* (i24) qui rend compte de facteurs quantitatifs. Le sous-capital *Santé* est estimé à partir de l'indicateur *Espérance de vie en bonne santé* (i12) qui reflète à la fois des éléments qualitatifs de la santé.

L'indicateur composite du stock de capital social proposé dans le rapport sur les indicateurs de développement durable 2024 <sup>56</sup> est composé de deux sous-capitaux également pondérés : l'un est désigné comme les *Individus*, et l'autre comme la *Communauté*. Le sous-capital *Individus* est formé par

---

<sup>48</sup> World Commission on Environment and Development, 1987

<sup>49</sup> Bureau fédéral du Plan & ICN, 2024, p.67

<sup>50</sup> UNECE, 2014

<sup>51</sup> OCDE, 2011

<sup>52</sup> Stiglitz, J., Sen, A., & Fitoussi, J. P., 2009

<sup>53</sup> Ibid, p.67

<sup>54</sup> Joskin, A., 2020

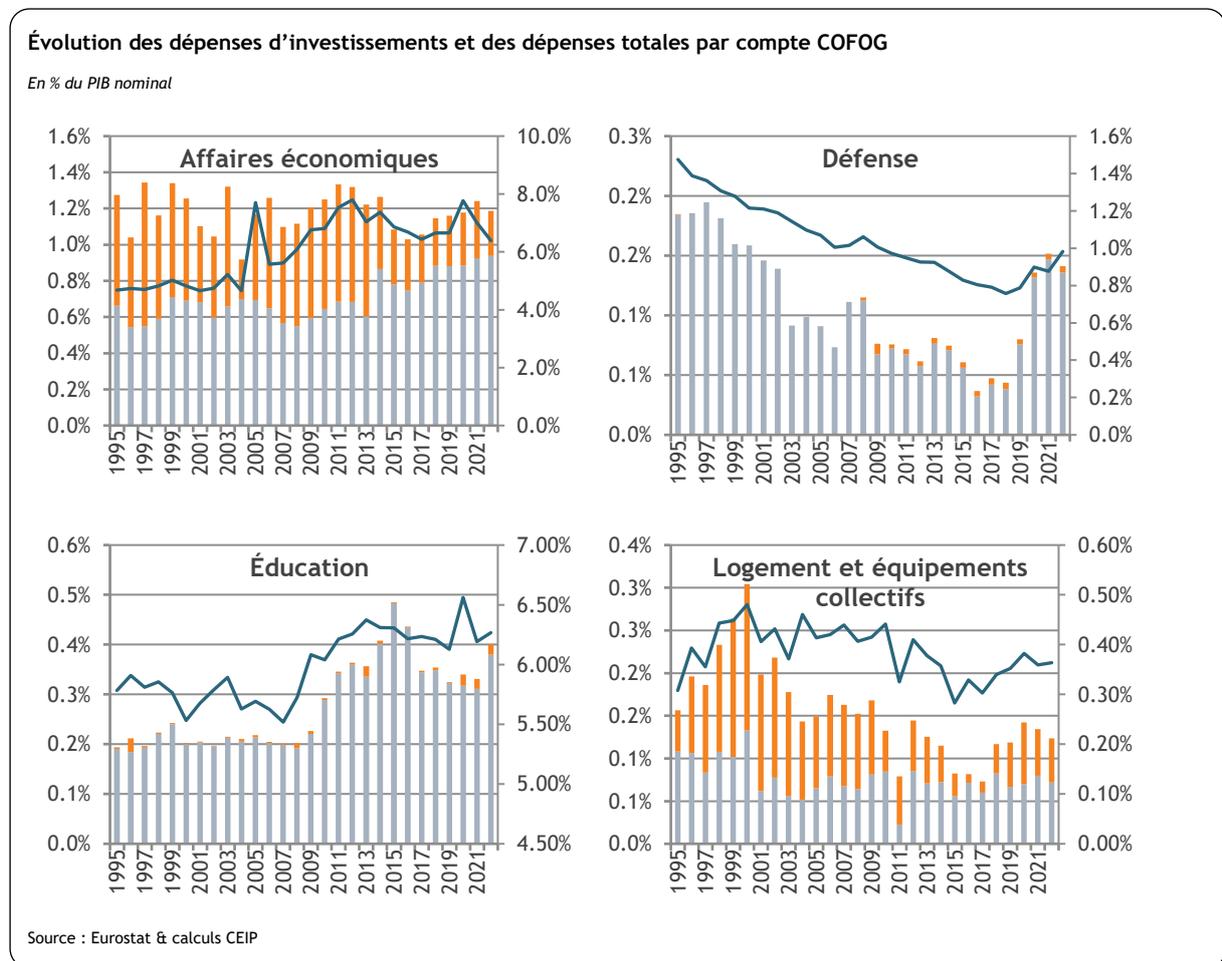
<sup>55</sup> Bureau fédéral du Plan & ICN, 2024

<sup>56</sup> Ibid

L'indicateur *Support social* (mesurant le fait de pouvoir compter sur des personnes de son entourage) et l'indicateur *Contacts avec amis et famille* (i70 sur la plateforme de suivi indicators.be) qui rend compte de la fréquence des contacts avec les proches. Le sous-capital *Communauté* est constitué quant à lui des indicateurs *Confiance généralisée* (i71) et *Confiance dans les institutions* (i75).

L'indicateur composite du stock de capital naturel<sup>57</sup> dans le rapport sur les indicateurs de développement durable 2024<sup>58</sup> est composé de quatre sous-capitaux ayant chacun un indicateur de référence. Il s'agit de l'*Air* avec comme indicateur la concentration atmosphérique de CO<sub>2</sub>, l'*Eau* avec comme indicateur la présence de nitrates dans les eaux souterraines (i31 sur la plateforme de suivi indicators.be), la *Terre* avec comme indicateur la surface non bâtie (i69) et la *Biodiversité* avec comme indicateur les populations d'oiseaux des champs (i68).

### 7.3. Évolution des dépenses d'investissement et des dépenses totales par catégorie COFOG

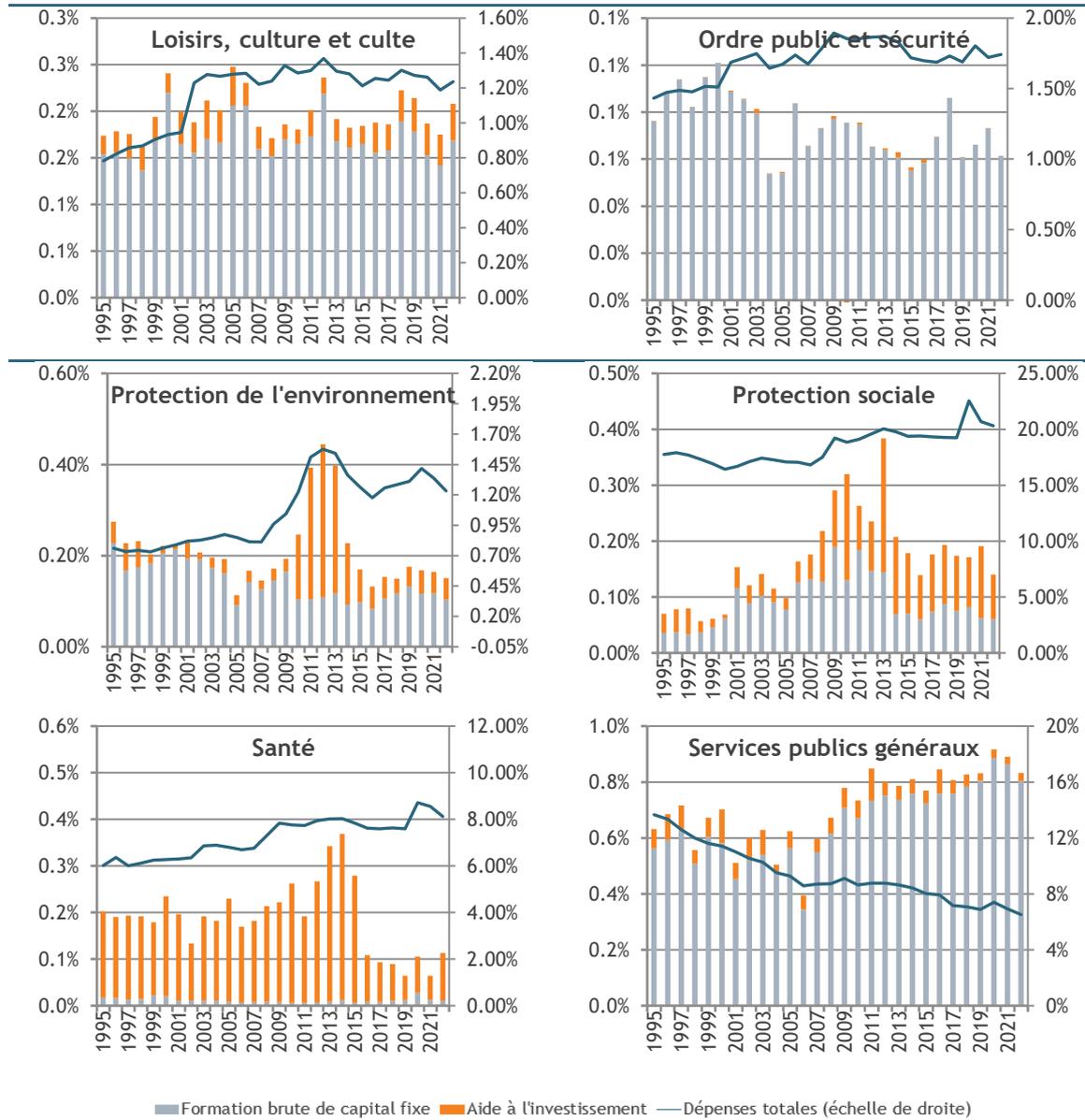


<sup>57</sup> Ce que nous désignons par capital naturel est appelé capital environnemental dans le rapport cité

<sup>58</sup> Bureau fédéral du Plan & ICN, 2024

## Évolution des dépenses d'investissements et des dépenses totales par compte COFOG

En % du PIB nominal



Source : Eurostat & calculs CEIP

## 8. Bibliographie

- Banque Nationale de Belgique. (2017). *Investissements publics : Analyse & Recommandations*, Rapport.
- Belgium.be. *La sixième réforme de l'Etat*. Site web sur internet < [https://www.belgium.be/fr/la\\_belgique/connaitre\\_le\\_pays/histoire/la\\_belgique\\_a\\_partir\\_de\\_1830/constitution\\_de\\_l\\_etat\\_federal/sixieme\\_reforme\\_etat](https://www.belgium.be/fr/la_belgique/connaitre_le_pays/histoire/la_belgique_a_partir_de_1830/constitution_de_l_etat_federal/sixieme_reforme_etat) >, consulté le 24/05/2024.
- Bureau fédéral du Plan & ICN. (2024). *Indicateurs de développement durable*. Février 2024.
- Bureau fédéral du Plan. (2024). *Perspectives économiques 2024-2029*. Juin 2024.
- Biatour B., Kegels C., Van der Linden J., Verweft D., (2017), *Public investment in Belgium current state and economic impact*, Bureau Fédéral du Plan, Working Paper 1-17, D/2017/7433/3.
- Biatour B., Kegels C. (2021) *Le stock de capital net*, article n°11, Etudes structurelles.
- CBS. (2015). *EPEA: Classification of COFOG based source data to CEPA & CReMA*. Final report on pilot study Eurostat, Grant 2013.
- CEIP, AFI, & SPF BOSA. (2024). *Bonnes pratiques de gestion des investissements publics*. Conseil Supérieur des Finances, D/2024/11.691/8.
- CEIP. (2024). *Les investissements publics : définition et rôle – Cadre de référence du Comité d'étude sur les investissements publics*. Conseil Supérieur des Finances, D/2024/11.691/2.
- Godefroid H., Stinglhamber P, Van Parys S. (2021). *What kind of public expenditure is high in Belgium ? A comparison with neighbouring countries*. Banque Nationale de Belgique. NBB Economic Review.
- Institut des Comptes Nationaux (2016), *Financement des infrastructures hospitalières en Région wallonne*, avis.
- Lecuire, E. & Bogaert, H. (2017). *Les investissements publics belges dans le cadre budgétaire et comptable européen*. CERPE, Department of Economics Working Papers Série Politique Economique N°90 - 2017/05.
- OCDE. (2009). *Panorama des administrations publiques 2009*. Paris, < <https://doi.org/10.1787/9789264061675-fr> >.
- OCDE. Tax incentives for R&D and innovation database. Site web: < [Tax incentives for R&D and innovation - OECD](#) >, dernière mise à jour en avril 2024, consulté le 16/05/2024.
- van den Bergue, S., & de Villers, J. (2001). *Comptes nationaux environnementaux – Outil d'une politique de développement durable*. Dépôt légal: D/2001/7433/20.