



L'IMPORTANCE DES INVESTISSEMENTS PUBLICS POUR L'ÉCONOMIE

Source : Belfius Research mars 2015

Introduction

En septembre 2014, les normes SEC 2010* ont été appliquées intégralement pour la première fois. L'une des conséquences de cette application est désormais l'imputation des investissements publics en une fois dans les comptes, et plus sous la forme d'amortissements sur plusieurs années. Les investissements publics pèsent par conséquent plus lourdement sur le budget public et sur la dette publique.

Étant donné que la Belgique éprouvait déjà des difficultés à répondre aux normes du pacte de stabilité et de croissance, ceci pourrait encore freiner davantage les investissements publics. C'est regrettable, car au contraire de dépenses de consommation strictes, des investissements ciblés peuvent stimuler durablement notre économie.

**Le système européen de comptes (SEC) est un cadre statistique imposé par la Commission européenne (Eurostat) qui vise à mesurer l'évolution économique des États membres de l'UE d'une manière uniforme et comparable. Ce système détermine donc uniformément ce qui relève du secteur « pouvoirs publics » et donc aussi de la dette publique, et définit en outre ce qu'est un investissement public et comment il doit être inscrit au budget des recettes et dépenses des pouvoirs publics.*

Normalement, un investissement est amorti sur sa durée de vie économique. Les normes SEC spécifient, pour les investissements publics, qu'ils doivent être immédiatement inscrits à charge du budget dans l'année de l'investissement.

Investissements publics en Belgique

Les investissements publics en Belgique ne constituent qu'une faible partie des dépenses publiques totales, qui décroît en outre d'année en année. Les économies qui devaient être réalisées pour rapprocher la dette belge de l'objectif du pacte de stabilité et de croissance – un rapport dette/PIB de 60 % et un déficit public maximal de 3 % – ont souvent été recherchées dans la catégorie des investissements. Même tendance pour les autorités locales : les investissements sont souvent traités comme une variable d'ajustement dans la politique budgétaire.

En outre, dans une perspective internationale, la Belgique n'est pas à la pointe. La part des investissements belges dans les dépenses totales se situe au même niveau qu'en Allemagne, à ceci près qu'en Allemagne, cette part a légèrement augmenté ces derniers temps. Pour la France et surtout les Pays-Bas, les investissements occupent une part beaucoup plus importante des dépenses totales. (En Belgique, la part des investissements publics dans les

dépenses publiques totales hors charge de la dette atteint environ 4 % ; elle est deux fois plus élevée aux Pays-Bas).

Domaines d'investissement des pouvoirs publics belges

Trois catégories constituent la majorité de tous les investissements publics belges : administration générale, économie et enseignement. Dans l'administration générale, le poste principal est la recherche fondamentale ; pour l'économie, la principale catégorie est le transport.

Les postes « transport » et « recherche fondamentale » représentent en moyenne 45 % de toutes les dépenses d'investissement. Pour 2013, cette part a même grimpé à 50 %.

La catégorie transport comprend deux composantes. D'un côté, elle concerne toutes les dépenses en relation avec la construction routière. De l'autre, elle couvre aussi les dépenses qui ont été réalisées par les sociétés de transport en commun (TEC, SNCB et De Lijn). Ces dernières années, les pouvoirs locaux (communes et provinces) ont pris à leur compte près de 40 % des dépenses de transport. Il s'agit essentiellement des travaux de voirie et d'égouttage.

Rôle prépondérant des pouvoirs locaux dans les investissements

Les pouvoirs locaux occupent une place centrale dans la problématique des investissements publics. Dans les 28 États membres de l'Union européenne, leur part s'élève à environ deux tiers des investissements publics. Ce pourcentage est quelque peu inférieur dans les pays à structure fédérale comme la Belgique, car les entités fédérées supportent, elles aussi, une part considérable des investissements.

En Belgique, les pouvoirs locaux (et principalement les communes) ont investi près de 3,4 milliards d'euros en 2012, année électorale, soit un peu moins de 1 % du PIB. Pour l'économie locale, ce sont surtout les investissements des pouvoirs locaux qui ont un impact direct. Non seulement ils sont par définition étalés géographiquement, mais en plus les projets locaux font davantage appel à de la main-d'œuvre et des entreprises locales.

Outre cet impact local, les investissements locaux possèdent également une dimension macroéconomique. Les investissements des pouvoirs locaux et régionaux génèrent en effet un effet multiplicateur plus sensible par rapport au niveau national et contribuent davantage à une croissance structurelle. Après la récession de 2009 et la crise financière, nombre de pays ont focalisé leur plan de relance sur la stimulation, le soutien ou la protection des investissements locaux. Les pouvoirs locaux devaient ainsi être en mesure de jouer un rôle stabilisateur avec les autres acteurs publics.

Quel est l'impact des investissements publics sur l'économie ?

Les investissements publics stimulent l'économie de deux manières. Étant donné que les investissements sont des dépenses, ils font augmenter la demande et donc directement le PIB. Il s'agit là d'un impact à court terme. Le second impact est toutefois plus important, car il s'agit d'un effet à long terme qui porte sur le volet « offre » de

l'économie. Les investissements publics peuvent faire progresser la productivité totale de l'économie. C'est cet effet positif (ou externalité positive) sur l'ensemble de l'économie qui les distingue des investissements privés ou des dépenses de consommation, et qui en fait un instrument potentiellement puissant de politique économique.

Il va de soi que chaque investissement public ne possède pas un effet positif d'une même ampleur. Les investissements en infrastructure et la recherche et le développement sont souvent cités comme des catalyseurs importants pour la croissance. Toutefois, même dans ces catégories, chaque dépense n'a pas le même rendement. Les investissements en entretien ont nettement moins d'externalités positives que les dépenses dans de nouvelles infrastructures.

Il est toutefois difficile d'estimer l'impact réel des investissements publics dans les infrastructures sur la croissance et le PIB. Le manque de données fiables et différentes méthodologies statistiques ont produit des résultats divergents oscillant entre des impacts légèrement négatifs et nettement positifs.

L'effet multiplicateur à court et moyen terme

Le FMI a réalisé récemment une nouvelle étude détaillée sur l'importance des investissements publics. Cette étude s'est non seulement intéressée aux multiplicateurs à court et moyen terme, mais elle a aussi simulé les effets à long terme sur la croissance de l'économie. Elle révèle ainsi qu'après un an, une croissance des investissements publics équivalant à 1 % du PIB fait augmenter ce PIB de 0,4 %. Au bout de quatre ans, cet impact finit par atteindre 1,5 %. Selon le FMI, le multiplicateur à court et moyen terme qui en résulte est respectivement de 0,4 et 1,4.

Ces effets sont donc manifestement positifs. Ils varient toutefois selon les circonstances. Ils dépendent de la conjoncture, du processus d'investissement et du mode de financement.

- ☐ **L'effet positif des investissements publics augmente à mesure que l'économie traverse une mauvaise conjoncture.** Notre économie est en croissance, mais pas de manière soutenue, tandis que le chômage ne baisse que lentement. Des investissements publics supplémentaires pourraient donc donner un coup de pouce appréciable.
- ☐ **En outre, l'impact positif sera d'autant plus élevé que l'efficacité du processus d'investissement augmente.** Pour savoir si la Belgique a fait preuve d'efficacité avec ses investissements publics et si elle s'est constituée une bonne infrastructure, on peut examiner le Global Competitiveness Report du World Economic Forum. Concernant l'indicateur de qualité de l'infrastructure, la Belgique occupe la 17^e place sur 144. Si ce n'est pas une place d'honneur, il n'y a pas non plus lieu d'en déduire que la Belgique fait partie des pays peu performants. Une autre question cruciale consiste à savoir si la Belgique a encore de réels besoins en infrastructure qui pourraient faire augmenter le stock de capitaux productifs. Les problèmes d'embouteillages dans les régions d'Anvers et de Bruxelles et la capacité restreinte de production d'électricité sont des exemples de domaines où des investissements sont nécessaires. Outre ces exemples *ad hoc*, l'importance des investissements en infrastructure en Belgique peut aussi être démontrée en étudiant les avantages comparatifs de notre pays. L'entreposage et le transport terrestre sont deux secteurs dans lesquels notre pays possède cet avantage

comparatif. Une infrastructure de bonne qualité et exhaustive est essentielle pour ces activités. Des investissements publics en infrastructure sont donc nécessaires pour maintenir nos points forts relatifs et les accroître, en particulier au vu du développement futur de l'e-commerce.

- **La troisième condition (les dépenses doivent être financées par un endettement, ce qui devrait donc entraîner une augmentation de la dette publique) est plus sensible pour la Belgique.** La dette publique atteignait 106,5 % du PIB à la mi-2015, et le solde budgétaire de l'an dernier a atteint un déficit de 3,2 %. Selon les règles du pacte de stabilité et de croissance, nous n'avons donc pas de marge pour un endettement supplémentaire.

Conclusion

Les pouvoirs publics belges investissent relativement peu. La part des investissements dans les dépenses publiques totales diminue, et notre score est également faible dans un contexte international. Une dette publique élevée et des décennies d'économies ont sans aucun doute contribué à cette situation. De même, les normes SEC 2010 et la manière dont elles sont appliquées ne sont pas très stimulantes pour les dépenses d'investissement.

D'un point de vue économique, cette situation est loin d'être optimale, étant donné que les investissements publics peuvent stimuler durablement la croissance économique en période de faible conjoncture. Lorsque certaines conditions sont remplies, ces investissements ne dégradent pas non plus le rapport dette/PIB et n'entraînent donc pas un accroissement de la charge sur le budget. En Belgique, les conditions requises sont réunies pour que des investissements accrus génèrent davantage de croissance.

Ceci ne signifie pas pour autant que chaque investissement par les pouvoirs publics soit judicieux ou qu'il ait un impact positif sur l'économie totale. Lors du choix des projets, la raison économique doit primer et le processus d'investissement doit se dérouler de façon efficace, de manière à ce que la majeure partie des dépenses mentionnées entraîne bel et bien une augmentation du capital productif.

Cela ne veut pas non plus dire que le salut puisse être attendu des seuls investissements ou que d'autres mesures structurelles ne soient pas nécessaires. Tout simplement, un accroissement des investissements publics de bonne qualité pourra contribuer à sortir de la période de stagnation actuelle. Cette contribution sera d'autant plus élevée que les investissements seront incorporés à une politique de croissance exhaustive et cohérente. Une première étape pour faire des investissements publics un instrument de politique économique consisterait à revoir la manière dont ils influencent négativement les critères de convergence budgétaire (déterminés sur la base des règles comptables, SEC 2010), de telle sorte qu'un accroissement des investissements publics redevienne possible.