



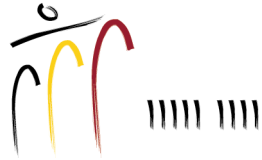
AVIS

CCE 2016 - 1669

Diagnostic des investissements publics en Belgique

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB





Diagnostic des investissements publics en Belgique

1 Contexte

Les membres de la CCS de la Construction¹ constatent que la Belgique a enregistré au cours des dernières décennies des performances inférieures à celles de ses voisins néerlandais et français en matière d'investissements publics². Le secteur public joue un rôle majeur dans les investissements en infrastructure. Non seulement en tant qu'investisseur direct, mais aussi en tant que moteur pour les investissements privés dans l'infrastructure.

Ces constats ont incité les membres de la CCS de la Construction à confier au secrétariat du Conseil central de l'économie la mission de procéder à une analyse des investissements publics en Belgique.

Le présent avis entend établir un diagnostic de la situation des investissements publics en Belgique et effectuer une comparaison avec les pays voisins.

2 Diagnostic

2.1 Symptômes

Les modestes efforts réalisés en Belgique en matière d'investissements publics ont progressivement eu pour effet la non-construction de certaines infrastructures nouvelles ou la dégradation qualitative de certaines infrastructures par manque d'investissements d'entretien.

Infrastructure routière

La Belgique connaît des problèmes de congestion routière importants, les nombreuses heures passées dans les embouteillages causant des préjudices économiques aux entreprises et aux ménages. L'infrastructure routière compte encore et toujours des « chaînons manquants », que l'on pense notamment aux rings autoroutiers des villes de Bruxelles et d'Anvers. Certaines installations ne sont plus opérationnelles ; des tunnels ont régulièrement été fermés en Région bruxelloise au cours des derniers mois en raison de risques d'effondrement.

Infrastructure ferroviaire

Certaines infrastructures ferroviaires ont besoin d'une extension ou d'un entretien. Dans le domaine du transport de marchandises, on pense à cet égard au désenclavement du port d'Anvers afin d'assurer une meilleure desserte de son hinterland économique (entre autres l'Allemagne). Pour le transport de voyageurs et de navetteurs, il faut constater que la construction d'un réseau express régional performant autour de Bruxelles, qui contribuerait à l'accessibilité de la ville et à une amélioration de l'environnement, n'a cessé de prendre du retard.

¹ La CCS (Commission consultative spéciale) de la Construction est une commission sectorielle au sein du Conseil central de l'économie.

² Les investissements publics sont définis comme étant la formation brute de capital fixe des entités qui font partie du secteur institutionnel des administrations publiques (S13), selon la terminologie des Comptes nationaux. Ce secteur est subdivisé en autorités fédérales, régionales et locales et en administrations de sécurité sociale. La BNB décrit en détail quelles entités sont reprises dans la catégorie « investissements publics » (pour les administrations publiques, voir <https://www.nbb.be/doc/dq/cis/f/tree.htm>, puis « liste administrations publiques »).

Autres

Dans plusieurs domaines politiques (enseignement, justice, prisons, ...), de nombreuses infrastructures souffrent d'un manque d'investissements. Dans le secteur pénitentiaire, les rénovations d'anciens bâtiments ont été reportées et la construction de nouvelles capacités a pris du retard.

Actualité et articles de presse

Cette question a également été traitée en abondance dans la presse. Le Soir et De Tijd y ont notamment consacré de vastes dossiers.³

2.2 Analyse

2.2.1 Investissements publics en pourcentage du PIB

L'effort moyen d'investissements publics au cours de la période 1995-2015 est un bon indicateur des efforts annuels de la Belgique et de ses voisins directs que sont l'Allemagne, la France et les Pays-Bas.

Tableau 2-1 : Part moyenne des investissements publics dans le PIB 1995/2015 (%)

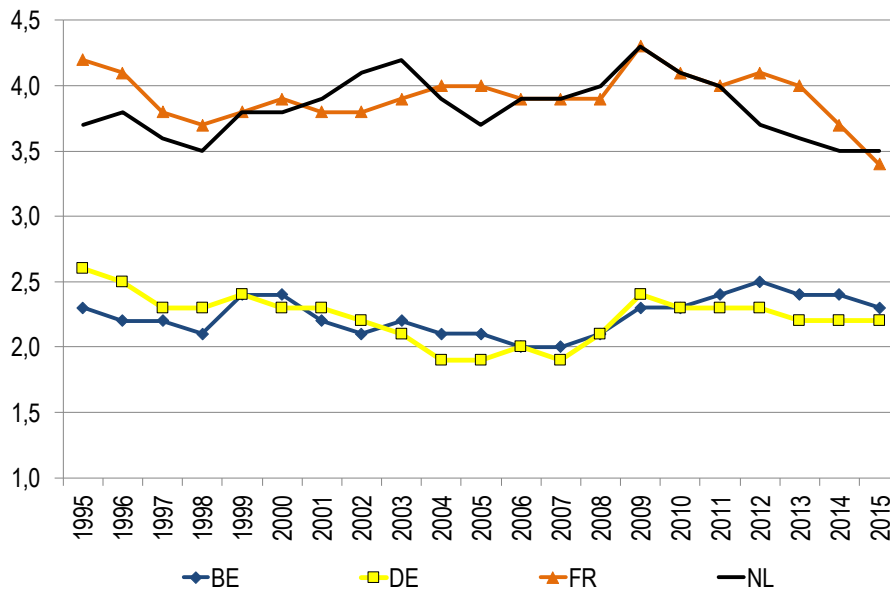
Belgique	2,2
Allemand	2,2
France	3,9
Pays-Bas	3,8

Source : Eurostat

L'Allemagne et la Belgique réalisent des efforts similaires en termes d'investissements publics en pourcentage du PIB. La part des investissements publics dans le PIB s'élève à 2,2% dans les deux pays. La France et les Pays-Bas affichent des résultats supérieurs avec respectivement 3,9% et 3,8%. En moyenne, la Belgique a donc investi 1,7% de moins que la France et les Pays-Bas au cours de la période 1996-2015.

³ De Tijd, België, land in verval, 22/02/2013 et Le Soir, La Belgique s'effrite, 05/03/2016

Graphique 2-1 : Evolution de la part des investissements publics dans le PIB 1995-2015 (%)



Source : Eurostat

Il ressort clairement du graphique ci-dessus que la Belgique et ses pays voisins ont maintenu leurs efforts à un niveau pratiquement stable durant toute la période. Néanmoins, l'Allemagne et la Belgique enregistrent une croissance modeste des investissements publics après la crise 2008-2009, alors que ceux-ci diminuent légèrement en France et aux Pays-Bas.

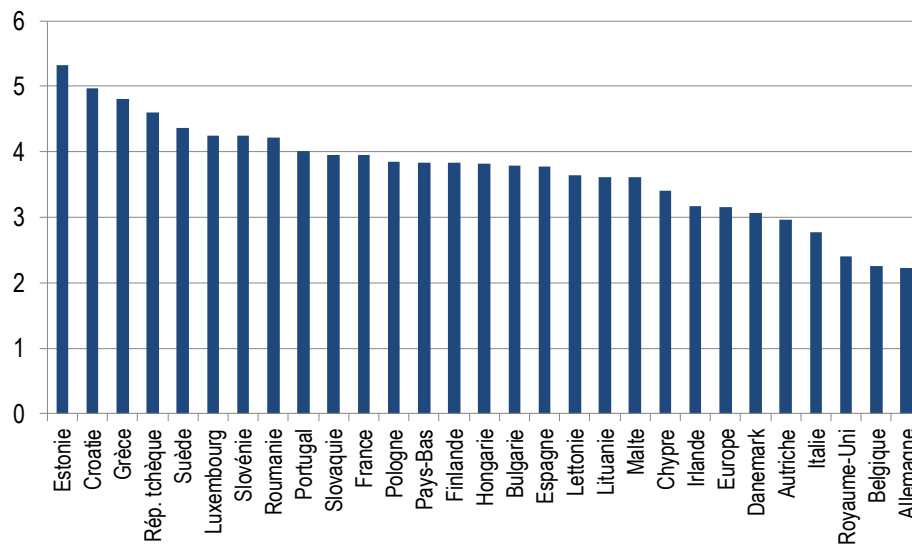
Jusqu'au début des années 80 du siècle dernier, les efforts d'investissement des pouvoirs publics belges s'élevaient à environ 5% du PIB.⁴ En moins de 10 ans, ceux-ci se sont repliés jusqu'au niveau que nous observons durant la période 1995-2015.

En comparaison avec les autres pays de l'UE, la Belgique est également peu performante dans ce domaine. La part des investissements publics dans le PIB de l'UE-28 s'établit à 3,2% en moyenne depuis 2001.

De nombreux pays ayant rejoint ultérieurement les pays du noyau de l'UE obtiennent également des résultats plus élevés sur une longue période (p.ex. la Pologne, l'Espagne et la Suède). Le graphique ci-dessous indique l'effort d'investissement moyen des pays de l'UE.

⁴ Confédération Construction, Rapport annuel 2014-2015, p. 20

Graphique 2-2 : Investissements publics en % du PIB, pays de l'UE, 1995-2015



Source : Eurostat

On observe que les résultats des pays d'Europe de l'est ainsi que des pays scandinaves sont supérieurs à la moyenne. Parmi les pays d'origine de l'UE, la France et les Pays-Bas réalisent les efforts les plus importants en matière d'investissements publics.

2.2.2 Les investissements publics dans les dépenses publiques

La pression fiscale, mesurée par Eurostat comme la part du total des impôts, taxes et contributions sociales recouverts dans le PIB, est très divergente d'un pays à l'autre.

Tableau 2-2 : Part des investissements publics dans les dépenses publiques (% PIB) 2005-2015

	total dépenses publiques	total investissements publics	part investissements/ dépenses
France	55,2	3,9	7,1%
Danemark	54,4	3,3	6,1%
Finlande	53,3	3,8	7,1%
Belgique	52,8	2,3	4,4%
Grèce	52,1	4,3	8,2%
Suède	51,4	4,4	8,5%
Autriche	51,3	3,0	5,9%
Hongrie	49,9	4,3	8,7%
Italie	49,4	2,8	5,6%
Portugal	48,4	3,3	6,8%
Slovénie	48,1	4,6	9,5%
Union européenne (28)	47,7	3,2	6,7%
Croatie	46,7	4,6	9,7%
Pays-Bas	45,4	3,8	8,5%
Royaume-Uni	45,4	2,7	6,0%
Allemagne	44,9	2,2	4,8%
Pologne	43,6	4,7	10,7%
Espagne	43,2	3,7	8,5%
Luxembourg	42,6	4,0	9,4%
Rép. tchèque	42,3	4,7	11,1%
Malte	42,1	3,2	7,7%
Irlande	41,7	3,1	7,5%
Chypre	41,2	3,0	7,2%
Slovaquie	40,6	3,8	9,4%
Estonie	38,2	5,6	14,7%
Lettonie	38,0	4,9	12,8%
Lituanie	37,6	4,4	11,7%
Bulgarie	37,2	4,6	12,4%
Roumanie	37,0	5,2	14,0%

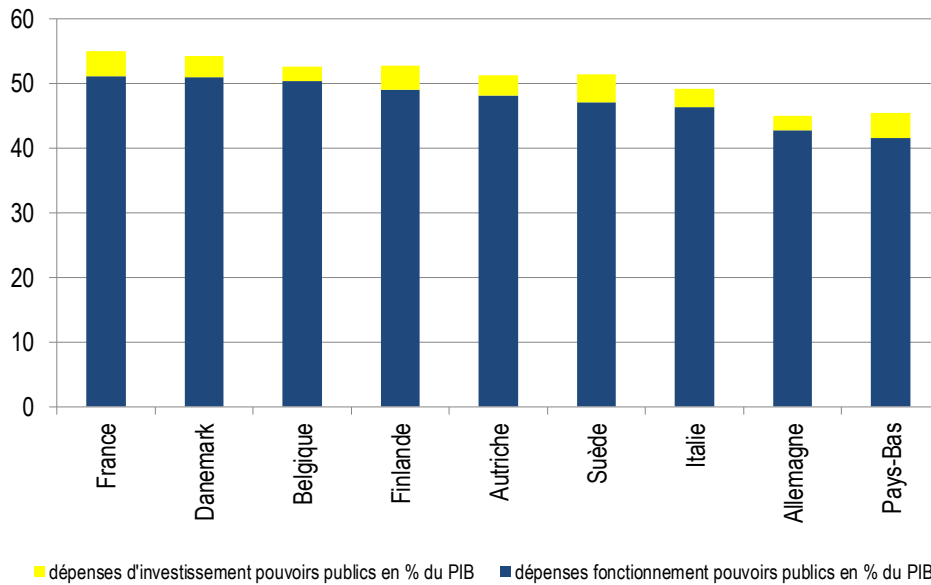
Source : Eurostat

Dans le groupe des pays dont les dépenses publiques sont supérieures à 50 pour cent du PIB, auquel appartient la Belgique, on observe que notre pays est de loin celui dont les investissements publics sont les plus faibles (2,3% du PIB). Dans les autres pays (Danemark, France, Autriche, Finlande, Suède), ils atteignent au moins 3% du PIB.

L'Allemagne n'obtient pas non plus de bons résultats en matière d'investissements publics, mais ses dépenses publiques sont nettement inférieures. En revanche, les Pays-Bas combinent dépenses publiques plus faibles avec des investissements publics plus élevés. La France présente des dépenses publiques similaires mais ses investissements publics sont bien supérieurs.

Dans les graphiques ci-dessous, le total des dépenses publiques est subdivisé en dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement pour plusieurs pays d'Europe occidentale au cours de la période 2005-2014.

Graphique 2-3 : Dépenses publiques en % du PIB 2005-2014, ventilées en dépenses de fonctionnement et d'investissement



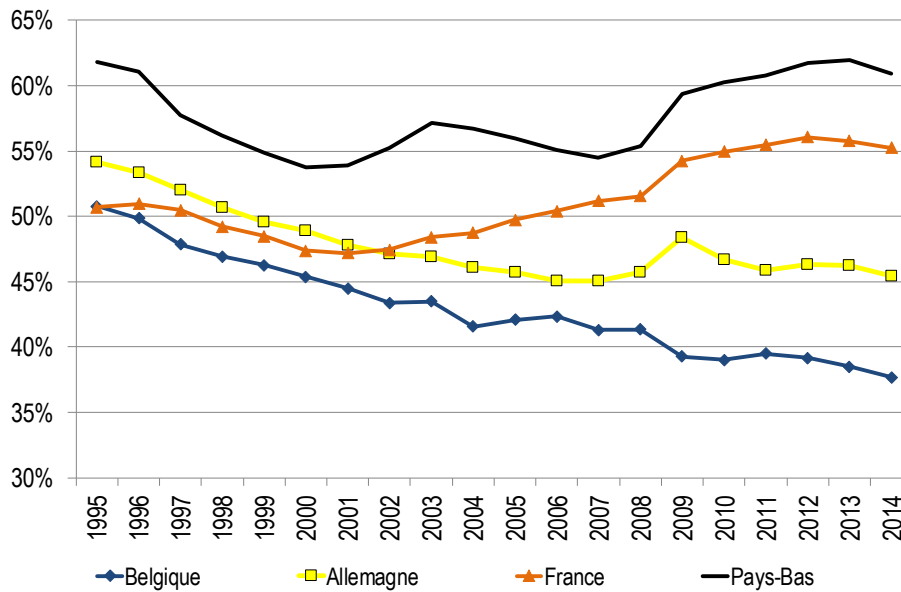
Source : Eurostat

Il apparaît clairement que la Belgique fait partie des pays dont les dépenses de fonctionnement sont les plus élevées, et qu'elle combine cela avec des investissements publics très faibles en comparaison avec les autres pays de ce groupe.

2.2.3 Evolution des actifs nets

Depuis le début de la période observée, les actifs nets des administrations publiques, mesurés en % du PIB, ont reculé pour la Belgique de 51% en 1995 à 38% en 2014. En Allemagne, la baisse est un peu plus lente, la courbe descendante étant interrompue par une augmentation en 2009-2010, et s'établit à 45% en 2014.

Les deux pays présentent des résultats nettement inférieurs à ceux des Pays-Bas et de la France. Il ressort du graphique ci-dessous que le rapport entre les actifs publics et le PIB a nettement augmenté après 2000 aux Pays-Bas et en France pour s'établir respectivement à 61% et 55% du PIB en 2014.

Graphique 2-4 : Evolution des stocks d'actifs nets des administrations publiques (en % du PIB) 1995-2014

Source : Eurostat

Les investissements publics en Belgique ne sont donc plus suffisants, depuis longtemps, pour compenser les amortissements annuels. En outre, les actifs nets belges se réduisent non seulement en pourcentage du PIB, mais aussi en termes absolus. La Belgique est donc un pays où l'infrastructure publique en termes absolus est en déclin depuis des années.

2.2.4 Exigences de qualité pour les investissements publics

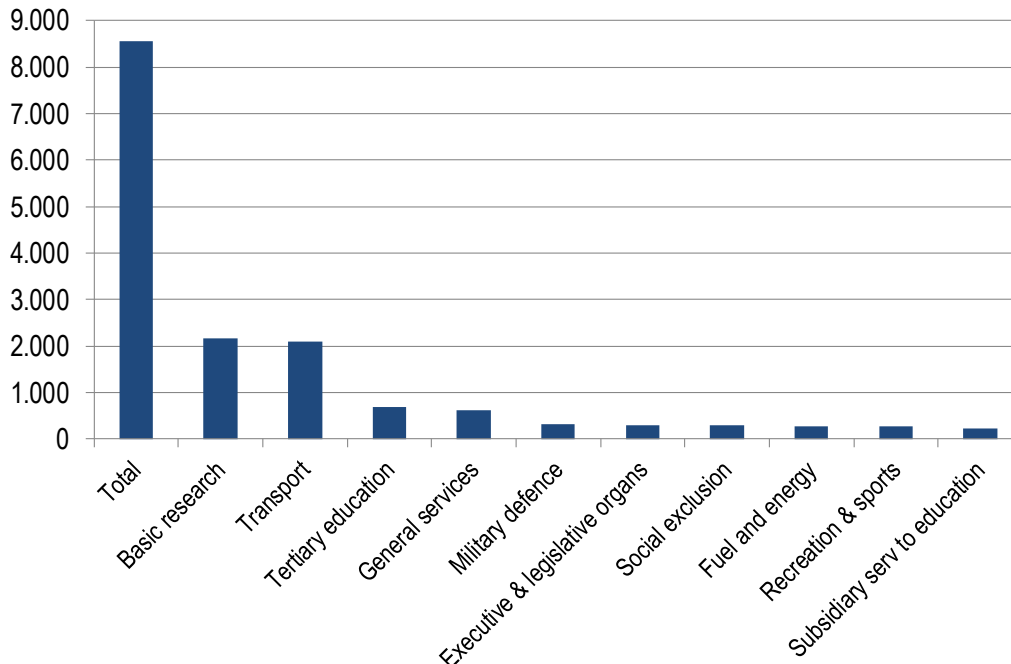
Par ailleurs, il est fréquent en Belgique que les exigences de qualité en vigueur pour les travaux de construction publics ne soient pas respectées ni contrôlées. Consciemment ou non, les entrepreneurs utilisent encore trop souvent des matériaux non conformes et de qualité moindre lorsqu'il s'agit de travaux publics. Ces pratiques renforcent la faiblesse des actifs nets de la Belgique.

Il ne s'agit donc pas seulement de maintenir un volume suffisant d'investissements publics, mais aussi de veiller à ce que ces travaux soient effectués avec des matériaux de qualité et par des entrepreneurs qualifiés employant les techniques de construction appropriées.

2.2.5 Dépenses publiques par domaine politique

Les dépenses totales consacrées aux investissements publics sont réparties dans plusieurs domaines politiques. Cette répartition diffère effectivement d'un pays à l'autre, tant en raison du modèle d'investissement que de la méthode de rapportage. Une représentation graphique des 10 plus grands postes d'investissement en Belgique pour l'année 2013 est jointe en annexe. La somme des 10 fonctions représente 85% du total. Les investissements totaux se chiffrent à environ 8,6 milliards d'euros. Il apparaît que les deux postes d'investissement les plus importants sont la recherche fondamentale et le secteur des transports. Ce dernier est particulièrement important pour la construction. Il existe des investissements pertinents pour la construction dans d'autres domaines politiques également, mais ces investissements sont significativement plus faibles que dans les transports.

Graphique 2-5 : Investissements publics (BE) par fonction en 2013 (en millions d'euros)

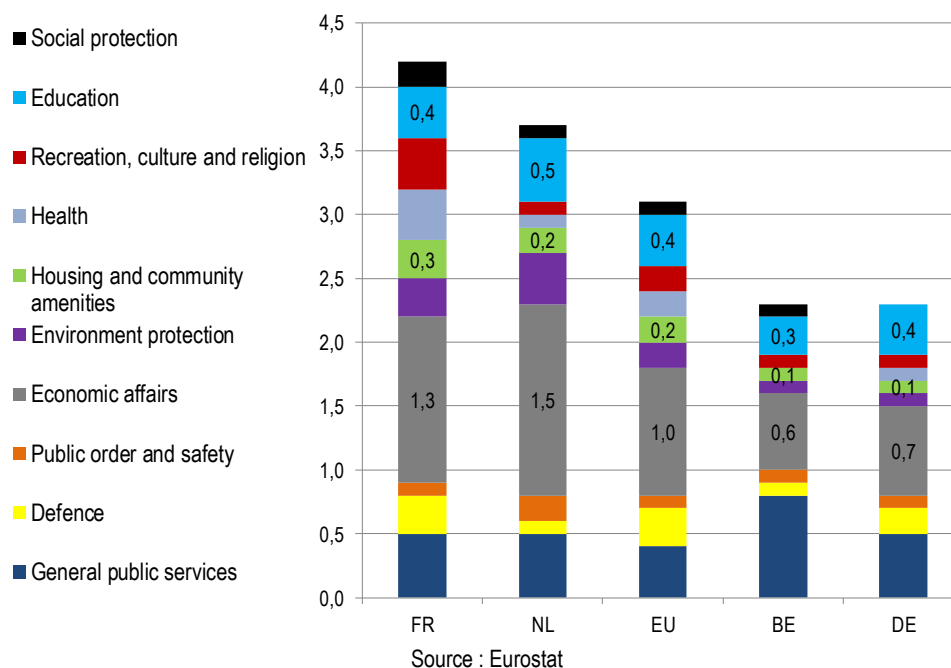


Source : Eurostat

La fonction « Economic affairs » (affaires économiques) comprend les investissements dans le transport. Dans ce domaine, ce sont surtout les Pays-Bas et la France (1,5% et 1,3%) qui réalisent depuis plusieurs années des efforts plus importants que la Belgique (0,6%). Même en Allemagne, les investissements sont légèrement supérieurs (0,7% du PIB). En outre, les investissements dans le poste « Housing and community amenities » (logements et équipements collectifs) sont au moins deux fois plus élevés aux Pays-Bas et en France qu'en Belgique et en Allemagne⁵. De plus, (presque) tous les pays de l'UE-28 investissent relativement plus que la Belgique dans le poste « Education » (enseignement). Eurostat publie ces données pour tous les États membres.

⁵ Remarque : ceci peut être expliqué par le fait que le logement social est intégré dans le secteur institutionnel S13 aux Pays-Bas et en France et dans le secteur S11 en Belgique.

Graphique 2-6 : Répartition des investissements en 2013



Enfin, on notera tout particulièrement que la part des autorités fédérales belges dans les investissements publics reste limitée en comparaison avec celle des administrations fédérales des pays voisins et de l'UE-28. L'essentiel des dépenses en Belgique sont effectuées, en raison de la régionalisation profonde du pays, par les administrations communales (« local government ») et par les Régions et Communautés (« state government »).

2.3 Risques et opportunités

Une insuffisance d'investissements publics a des répercussions dans de nombreux domaines. La baisse de qualité des infrastructures de transport au sens large a un impact sur les problèmes de mobilité et d'embouteillages ; les risques d'accident augmentent. Il en découle également des résultats négatifs dans le domaine de l'environnement et de l'émission de gaz. Par ailleurs, un faible niveau d'investissement affaiblit la compétitivité d'un pays.

2.3.1 Constatations des institutions internationales

Le FMI constate que la reprise observée dans les pays développés après la crise financière mondiale reste fragile. Dans son étude sur les effets macroéconomiques des investissements publics, le Fonds monétaire international⁶ (FMI) examine plus en détail la nécessité de renforcer les investissements publics dans le monde.

⁶ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/pdf/c3.pdf>

Le manque d'investissements a fait reculer le stock de « public capital » à travers le monde. Bien que les services publics restent plus étendus dans les économies développées que dans les pays en croissance, de nombreuses organisations (notamment en Allemagne et aux États-Unis)⁷ font état d'une dégradation qualitative de l'infrastructure. Ces organisations plaident dès lors, au même titre que le FMI, pour la mise en place d'investissements d'entretien suffisants.

Le FMI fonde son plaidoyer sur deux arguments principaux.

Tout d'abord, le FMI insiste sur les effets multiplicateurs positifs des investissements publics à court et moyen terme. Une hausse des investissements publics de 1% du PIB se traduira après un an par une augmentation du PIB de 0,4%. Au bout de 4 ans, ce chiffre passe déjà à 1,5%.

Le FMI se base donc sur un multiplicateur de 0,4 à court terme et de 1,4 à long terme⁸ pour le groupe de pays classifiés dans les « advanced economies ».

Ensuite, le FMI fait valoir que les investissements publics représentent, après le recours intensif au quantitative easing, l'un des derniers moyens existants pour soutenir la croissance économique. Le FMI est conscient des objections que suscite l'utilisation d'un tel instrument politique : les taux d'endettement déjà élevés dans de nombreux pays, la difficulté d'évaluer correctement l'effet multiplicateur des investissements et les inefficacités potentielles dans la mise en œuvre des investissements publics. Les investissements publics influencent l'économie de deux manières : d'abord, ils ont un effet sur la demande, puis dans un deuxième temps, ils peuvent avoir un impact favorable sur la productivité (effet sur l'offre). Les proportions dans lesquelles les investissements publics soutiendront la croissance détermineront également s'ils « s'autofinancent ». Le FMI souligne l'importance d'encourager surtout les investissements publics ayant un effet majeur sur l'offre, car ceux-ci réduiront à terme le ratio dette publique/PIB.

Dans ses Perspectives économiques intermédiaires (02/2016), l'OCDE souligne l'effet positif d'une hausse des investissements publics tant sur la croissance économique que sur la réduction de la dette publique.⁹

2.4 Risques et opportunités spécifiques à la Belgique

Le faible niveau d'investissement en Belgique peut avoir des répercussions négatives de plus en plus importantes sur la compétitivité de notre pays. Selon le Forum économique mondial, la Belgique est moins compétitive sur le plan de l'infrastructure que ses pays voisins et la qualité de l'infrastructure régresse encore.¹⁰

La Banque nationale de Belgique (BNB) souligne dans son dernier rapport¹¹ que des infrastructures de transport et de communication efficaces sont une condition indispensable pour assurer le bon fonctionnement de l'économie. En l'absence d'une infrastructure efficace, il s'avère impossible, dans le monde globalisé actuel, d'attirer de nouveaux investissements nationaux et étrangers.

⁷ Entre autres l'American Society of Civil Engineers, voir p. 79 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/pdf/c3.pdf>

⁸ Ces multiplicateurs concernent le groupe des économies développées (36 pays).

⁹ OCDE, présentation des Perspectives économiques intermédiaires (02/2016) p.17

¹⁰ Confédération Construction, Rapport annuel 2014-2015, p.21

¹¹ Banque nationale de Belgique, Rapport 2015 - Evolution économique et financière, p. 204

La BNB constate que la Belgique dispose encore de nombreux atouts dans ce domaine, mais qu'il y a des motifs d'inquiétude. Cette inquiétude se diffuse par extension à de nombreux domaines : la mobilité, l'enseignement, les soins de santé, la culture, l'énergie, les bâtiments.

Dans une étude récente intitulée « L'importance des investissements publics pour l'économie »¹², le service d'étude de Belfius (Belfius Research) a également pointé du doigt le faible niveau d'investissement dans notre pays et les répercussions négatives potentielles pour la croissance. Belfius conclut dans cette étude que les autorités belges investissent relativement peu.

Belfius souligne que, selon différentes études, il existe une relation positive entre investissements publics et productivité. Ce constat est aussi valable pour la Belgique. En outre, les trois conditions indispensables pour garantir l'effet positif des investissements publics sont pour l'essentiel réunies en Belgique. En effet, les investissements publics ont un impact plus important lorsqu'ils sont réalisés dans un pays où l'économie traverse une mauvaise conjoncture (l'output gap est conséquent et /ou la croissance structurelle est faible), où l'investissement dans du capital productif pose problème et où ces investissements peuvent être financés par un endettement (c.-à-d. sans toucher au pouvoir d'achat de la population). Ce dernier aspect est plus problématique en Belgique compte tenu du taux d'endettement déjà élevé des pouvoirs publics.

Pour le service d'étude de Belfius, il est un fait que le faible niveau d'investissement actuel n'est pas optimal pour notre économie. Les investissements publics pourraient constituer un moyen efficace de stimuler durablement la croissance économique. Dans de nombreux pays, les assainissements des dernières décennies ont été réduits à néant par la crise financière. Il en a résulté, dans notre pays comme dans d'autres, une explosion de la dette publique, et le problème du manque d'investissements publics s'est par conséquent accentué. Belfius soutient que les normes SEC 2010, imposées en pleine crise financière, se présentent de plus en plus comme un frein supplémentaire aux investissements publics.

La dette publique élevée de la Belgique, conjuguée aux normes et exigences appliquées par l'Europe, rend pratiquement impossible de nouveaux investissements publics financés par endettement. Il est par conséquent souhaitable que l'on active une série de pistes de réflexion qui permettraient de relever les investissements publics à un niveau plus optimal, et ce dans un cadre budgétaire durable.

3 Investissements publics : pistes de réflexion et remèdes pour l'avenir

Au vu des développements et répercussions exposés ci-avant, il convient d'élaborer des pistes de réflexion et des remèdes afin de relever nos investissements publics à un niveau plus optimal.

À cet égard, les questions suivantes peuvent être posées :

- Peut-on assouplir la réglementation européenne pour permettre de nouveaux investissements publics financés par endettement ? Est-il nécessaire d'adapter les traités à cet effet ?
- Comment réaliser de nouveaux investissements publics financés par endettement dans le cadre de la réglementation européenne ? Un élargissement du plan Juncker à tous les investissements publics productifs peut-il y contribuer ? Une autre interprétation du MTO peut-elle s'avérer utile en la matière ?

¹² https://www.belfius.be/publicsocial/FR/Media/thema%20analyse%20februari%202015_FR_tcm_30-100232.pdf

- Comment réunir les conditions permettant un glissement des dépenses de fonctionnement vers les investissements publics en Belgique ?
- Comment accroître au maximum, dans le cadre des investissements publics-privés, le levier du capital apporté par les pouvoirs publics ?

Il est primordial de donner une réponse claire et cohérente à ces questions sur le financement des investissements futurs afin d'optimiser dans un délai raisonnable le niveau des investissements publics dans notre pays et en Europe.

4 Conclusion

Les données disponibles en matière d'investissements publics indiquent clairement que la Belgique souffre de sous-investissement. Depuis de nombreuses années, les résultats de la Belgique en pourcentage des dépenses publiques sont de loin les plus mauvais de tous les pays de l'UE.

Il en résulte que la part des actifs nets dans le PIB se réduit depuis des années, avec des conséquences négatives pour la quantité et la qualité des actifs publics.

Or, dans ses études récentes, le FMI souligne l'importance d'investissements publics suffisants pour la croissance économique. En effet, les investissements publics ont des effets multiplicateurs très positifs à court et moyen terme, jusqu'à 1,4 dans les pays développés comme la Belgique.

La dette publique élevée de la Belgique, conjuguée aux normes et exigences appliquées par l'Europe, rend pratiquement impossible de nouveaux investissements publics financés par endettement. Il est par conséquent souhaitable que l'on active une série de pistes de réflexion qui permettraient de relever les investissements publics à un niveau plus optimal, et ce dans un cadre budgétaire durable.

Il est primordial de donner une réponse claire et cohérente à la question du financement des investissements futurs afin d'optimiser dans un délai raisonnable le niveau des investissements publics dans notre pays et en Europe.