

LES INVESTISSEMENTS PUBLICS ET LA « QUADRATURE DU SEC »

Arnaud Dessoy, Responsable des Etudes Public Finance et Social Profit chez Belfius (à gauche)
et Pierre-Emmanuel Noël, professeur à Sciences Po Paris et au Collège d'Europe, membre du
comité de soutien de Stand Up for Europe (à droite)



stimuler l'économie par la relance des investissements publics !

Jamais cette « vieille » idée qui renoue avec la théorie keynésienne n'a fait autant l'unanimité. Au cours de ces derniers mois, des économistes de tous bords, du niveau local au niveau international (FMI, OCDE plaident en cœur pour un retour aux investissements publics. Sur le plan politique, tant le « plan Juncker » au niveau européen que le « pacte national des investissements stratégiques » initié en septembre dernier par notre Premier Ministre s'inscrivent clairement dans cette démarche, qui fédère également les partenaires sociaux. Il est vrai que le contexte est particulièrement favorable, avec une économie européenne atone, des taux d'intérêts à des niveaux historiquement bas, une épargne surabondante et, *last but not least*, des besoins gigantesques de création ou de modernisation de nos infrastructures pour affronter les défis futurs (énergie, mobilité, santé, éducation, etc.). Concernant la Belgique, les besoins sont d'autant plus impérieux que notre pays souffre

d'un sous-investissement structurel depuis plus de 25 ans¹.

Paradoxalement, cette belle unanimité se heurte, en Europe et en Belgique en particulier, à un dangereux blocage.

Le corset budgétaire imposé par les réglementations européennes, frein aux investissements

La raison de ce blocage est à trouver premièrement dans les contraintes comptables européennes (les « normes SEC » dans le jargon, pour « Système Européen de Comptabilité »), qui traitent avec une sévérité excessive la dette publique découlant de la réalisation des projets d'investissement publics.

En effet, celles-ci n'opèrent aucune distinction entre la « mauvaise » dette publique (celle issue du financement des dépenses courantes) et la « bonne » (celle correspondant à des

¹ Depuis 1995, les investissements publics représentent en moyenne 2,2% du PIB en Belgique contre plus de 3% en Europe.

investissements dans les infrastructures stratégiques). Ce critère budgétaire néglige donc toute vision patrimoniale (ou « bilantaire ») de l'Etat, les infrastructures nouvelles ou modernisées n'étant pas prises en considération dans l'appréciation globale de la situation économique de l'Etat-membre concerné.

Autre particularité aggravante, les dépenses d'investissement doivent être imputées en une seule fois et dans leur intégralité sur l'exercice comptable, en grevant donc le résultat et ce, indépendamment de la durée de vie économique de l'actif constitué, sans qu'il puisse être tenu compte des réserves financières constituées à partir des excédents des exercices antérieurs.

Cette « double peine » dans le traitement comptable de l'investissement public a pour conséquence logique de faire discriminer l'investissement par les gouvernements engagés dans un processus d'assainissement budgétaire, ce qui aboutit à la création d'une « dette cachée » comme la saga des tunnels bruxellois l'a récemment illustré.

Les normes SEC ne sont toutefois pas les seules en cause. La crise de l'Euro, et surtout l'arsenal de nouvelles mesures de la gouvernance européenne² et l'adoption de la supposée « règle d'or » ont encore durci le cadre budgétaire. Trois phénomènes se sont conjugués pour encore amplifier l'effet pénalisant des normes SEC sur les investissements :

- Le net resserrement des objectifs budgétaires, qui limite désormais le déficit structurel annuel à un maximum de 0,5% du PIB nominal là où les 3% traditionnels offraient encore un relatif espace budgétaire pour le financement des investissements ;
- Le processus croissant de déclinaison des objectifs budgétaires par niveaux de

pouvoirs, voire par entités individuelles, dans la cadre du pacte de stabilité interne. Ceci affecte tout particulièrement la Belgique, qui a la particularité de cumuler (i) un ratio dette publique/PIB très élevé et (ii) des masses budgétaires morcelées en raison de la multiplicité des niveaux de pouvoir, ce qui les rend moins aptes à absorber un surcroît d'endettement. Appliquée à l'échelle d'une entité publique déterminée (une ville, par exemple), la contrainte d'équilibre exprimée selon les normes SEC aboutira souvent à l'impossibilité de concrétiser un projet d'investissement.

- Enfin, suite à des règles d'interprétation beaucoup plus strictes, on a également assisté à un élargissement considérable du périmètre de consolidation du secteur public par le biais de la requalification d'un grand nombre d'entités (financement alternatif, PPP, logement social, intercommunales et régies communales), avec comme conséquence un effet inhibant sur l'investissement public.

Vers une redéfinition « intelligente » du critère d'équilibre des comptes publics ?

Depuis quelques mois, les instances européennes ont pris progressivement conscience que ce cadre réglementaire brimait leur propre projet politique de relance (Plan « Juncker », stratégie « Europe 2020 »,...). Quelques efforts limités ont certes été tentés : la Commission a introduit un assouplissement par une « clause d'investissement » dans le cadre budgétaire (malheureusement inapplicable à la Belgique), tandis qu'Eurostat et la BEI ont conjointement développé un Manuel sur les PPP afin de rendre les règles de consolidation plus claires et plus transparentes. Ces initiatives, certes louables, s'avèrent cependant insuffisantes.

² Dénommé dans le jargon européen de « six-pack » et du « two-pack », et le tout chapeauté par le TSCG

Pour sortir de la « quadrature du SEC » et relancer l'investissement public, il est essentiel que l'Europe modifie plus radicalement son logiciel et accepte un traitement différencié pour la dette liée à des projets d'investissement, pour autant bien sûr que ceux-ci répondent à des critères rigoureux de faisabilité, de valeur ajoutée pour la collectivité et de soutenabilité financière.

Des propositions concrètes et détaillées sont d'ores et déjà sur la table, comme celle du CERPE³ centrée sur la soutenabilité des finances publiques en prenant en compte l'actif net et pas seulement la dette.

L'investissement dans les infrastructures, outil essentiel de relance dont l'effet favorable sur l'économie belge vient encore d'être mis en exergue par la dernière étude du Bureau du Plan, est aussi et plus fondamentalement le garant de la compétitivité et de l'équité intergénérationnelle, donc du maintien de notre modèle de société. Il appartient donc au pouvoir politique de se réapproprié d'urgence ce sujet, hermétique en apparence mais crucial pour l'avenir du pays.

³ « Amélioration du Pacte de Stabilité et de Croissance en y intégrant la règle d'or : une nouvelle tentative »
Henri Bogaert (Bureau fédéral du Plan et Université de Namur) et Élodie Lecuivre (CERPE-Université de Namur - Octobre 2015)