

Bureau du Plan
Planbureau

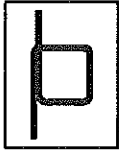
DG 4108/DS 719

26

Mai 1988

**DE OVERHEIDSINVESTERINGEN
LES INVESTISSEMENTS PUBLICS**

H. Bogaert – A. Gilot – P. Leroux – M. Princen
E. Van Heesvelde – H. Van Sebroeck – G. Verscheure



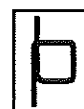
Bureau du Plan
Planbureau

(88)DG-4108-5343
(88)DS-719-5343

De Overheidsinvesteringen

Les Investissements Publics

H. Bogaert, A. Gilot, P. Leroux, M. Princen
E. Van Heesvelde, H. Van Sebroeck, G. Verscheure



INHOUDSTAFEL TABLE DES MATIERES

De behandelde onderwerpen werden deels in het Nederlands, deels in het Frans gesteld. Deze inhoudstafel maakt dit duidelijk.

*
**

Les sujets traités sont rédigés soit en français, soit en néerlandais. La table des matières éclaircit cette situation.

	Pag.
Woord vooraf	4
Introduction	6
I. BESCHRIJVING – DESCRIPTION	8
1. Analyse descriptive de l'investissement public depuis 1953	9
1.1 Définition et champ d'analyse	9
1.2 L'investissement public dans le contexte macroéconomique	15
1.2.1 en Belgique	15
1.2.2 dans la C.E.E.	17
1.3 Les investissements publics par fonction, selon la nature des biens et par pouvoir	19
1.3.1 par fonction	19
1.3.2 selon la nature des biens	21
1.3.3 par pouvoir	24
1.4 Taux d'accumulation et structure du stock de capital de l'Etat	29
2. De driejarenprogrammatie van de overheidsinvesteringen (periode 1982-1986)	30
2.1 Omschrijving	30
2.2 Analyse per functie	31
II. EFFETS ECONOMIQUES – ECONOMISCHE EFFECTEN	37
3. Evaluation des effets macroéconomiques des investissements publics	38
3.1 Introduction	38
3.2 Les effets sectoriels directs et indirects des investissements publics	40
3.2.1 Analyse des projets individuels : les effets directs	40
3.2.2 Analyse par la technique du T.E.S. : les effets sectoriels directs et indirects	40
3.2.3 Un exemple d'application de la technique du T.E.S. : le programme d'investissements publics de 1985	42
3.2.4 Limites de la méthode	45
3.2.5 Effets sur l'emploi	46
3.2.6 Modulation des effets sur l'emploi	48
3.2.7 Effets marginaux et effets moyens sur l'emploi	53
3.3 Les effets macroéconomiques des investissements publics	55
3.3.1 Remarque liminaire	55
3.3.2 Les effets keynésiens à court terme	55
3.3.3 Diminution du multiplicateur	57



3.3.4	Evaluation à travers les modèles économétriques	58
3.3.5	Impacts sur les contraintes macroéconomiques de financement	61
3.3.6	Quelques conclusions	62
3.4	Analyse de la politique économique et budgétaire	63
3.4.1	Problématique des effets d'éviction des dépenses privées par les dépenses publiques	63
3.4.2	Présentation théorique	63
3.4.3	Illustration à partir d'exemples internationaux	65
3.4.4	Eviction par la compétitivité dans une économie ouverte à taux de change fixe	67
3.4.5	L'absence de marge de manoeuvre au niveau belge	68
3.4.6	Effets d'une relance européenne	72
3.5	Conclusion	75
III.	VOORUITZICHTEN – PERSPECTIVES	77
4.	De investeringsvooruitzichten (periode 1988 –1990)	78
4.1	Inleiding	78
4.2	Uitgangspunten van de vooruitzichten	79
4.3	Analyse per functie en subfunctie	80
4.3.1	De wegen	80
4.3.2	De waterwegen	81
4.3.3	Verkeerswezen	82
4.3.4	De gebouwenpolitiek	84
4.3.5	De sociaal-culturele functie	84
4.3.6	Modernisering en informatisering van de administratieve diensten	85
4.3.7	Post	85
4.3.8	Openbare veiligheid	85
4.3.9	Diverse	85
4.3.10	RTT en RLW	85
5.	Kosten-Baten Analyses en Alternatieve Financiering	87
5.1	Kosten-Baten Analyses	87
5.1.1	Inleiding	87
5.1.2	Stand van zaken bij de departementen en instellingen van openbaar nut	88
5.1.3	Voorafgaandelijke vragen omtrent een coherent beleid m.b.t. de kosten-baten analyses	89
5.2	Alternatieve Financiering	91
5.2.1	Begripsomschrijving	91
5.2.2	Probleemstelling	92
5.2.3	Rendabele overheidsinvesteringen	93
5.2.4	Onderzoek omtrent alternatieve financiering	94
5.2.5	Vormen van alternatieve financiering	96
1.	Concessie en promotie	96
2.	Leasing	98
3.	Third-party financing	99
4.	"Op-maat" systemen	99
5.2.6	Conclusies	101
Bijlage :	De werking van de COC op het vlak van de driejarenprogrammatie	102



WOORD VOORAF

De voorliggende publikatie past in het kader van de jarenlange activiteit van het Planbureau in verband met de programmatie van de overheidsinvesteringen. In de eerste vijfjarenplannen werd aan dit onderwerp een uitgebreid hoofdstuk gewijd. De overheidsinvesteringen behoorden immers tot het imperatieve gedeelte van het Plan, dit is het gedeelte dat door de overheid verplicht moest worden uitgevoerd.

Naarmate de formele planning werd verlaten en steeds meer de weg van de macro-economische verkenningen op middellange termijn en van de beleidsvoorbereidende analyses werd ingeslagen bleef de belangstelling voor de overheidsinvesteringen en hun toekomstige evolutie echter onverminderd voortbestaan. Deze blijvende aandacht is ongetwijfeld de uiting van de reële behoefte aan een betrouwbare planning van de kapitaaluitgaven van de departementen.

Voor de overheid is de noodzaak van duidelijke doelstellingen, prioriteiten en arbitrages meer op voorgrond getreden in de mate dat de beschikbare financiële middelen terugliepen. Aldus wordt sinds 1983 in de Commissie voor Oriëntatie en Coördinatie van de Overheidsopdrachten jaarlijks een glijdend driejarenprogramma voorbereid, dat naderhand ter goedkeuring aan de Regering wordt voorgelegd. Het Planbureau heeft steeds een actieve rol gespeeld bij de technische uitwerking van dit programma.

Van de kant van het bedrijfsleven wordt van de overheid verwacht dat zij via het investeringsprogramma betrouwbare informatie verstrekt over de ontwikkeling van een belangrijk deel van de binnenlandse markt. De drastische vermindering van de investeringen na 1985 heeft overigens aanleiding gegeven tot reacties vanwege de ondernemingswereld, waarin o.m. gewaarschuwd werd voor de nadelige gevolgen van de recente ontwikkeling.

Ten slotte kan ook worden gewezen op het besef, dat sinds een aantal jaren was gegroeid, zowel in de bedrijfskringen als bij de overheid, over de mogelijkheden van de overheidsinvesteringen en -bestellingen als instrument van een selectief industriebeleid.

In de hierboven geschetste algemene context moet het advies van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven worden gezien, dat op 4 mei 1988 in verband met de overheidsinvesteringen werd uitgebracht. Het Planbureau heeft actief aan de voorbereiding van dit advies meegewerkt.

De hierna gepubliceerde bijdragen vormen de neerslag van deze medewerking. Zij geven meteen ook een getrouw beeld van de werkzaamheden en de ervaring van het Bureau op dit gebied.

In een eerste deel van deze "Planning Paper" wordt een precieze omschrijving gegeven van het begrip overheidsinvestering, waarbij het onderscheid wordt gemaakt tussen de investeringen van de centrale overheid, de lokale overheid, Landsverdediging, enz. Tevens wordt een inzicht verschaft in de ontwikkeling in het verleden en in de driejarenprogrammatie zoals ze in de Commissie voor Oriëntatie en Coördinatie wordt voorbereid.



Het tweede deel behandelt de economische weerslag van de overheidsinvesteringen, in de eerste plaats in termen van werkgelegenheid. Dit is een domein waarop het Planbureau steeds bijzonder actief is geweest. De bijdrage hieromtrent gaat in op de methodologische en praktische aspecten van de berekeningen, die op basis van de input-outputtabel, de econometrische modellen en op empirische wijze, in samenwerking met de voornaamste ministeriële departementen werden verricht.

In een laatste deel wordt de mogelijke ontwikkeling van de investeringen tijdens de periode 1988-1990 aangegeven en worden eveneens de problemen aangehaald die rijzen in verband met de kosten-batenanalyses en de alternatieve financiering. De laatste twee onderwerpen kunnen in de toekomst slechts aan belang winnen, als gevolg van de beperkte financiële mogelijkheden van de overheid.

De programma's van industriële selectiviteit en de aanvullende programma's Informatica - Software en Rationeel Energiegebruik worden hierna niet onderzocht. Van 1982 af werd buiten het programma van overheidsinvesteringen een schijf voorbehouden ter ondersteuning van nieuwe op spijstechnologie gebaseerde produkten en/of procédés. Aan de hierin opgenomen projecten, evenals aan de aanvullende programma's werd in het totaal meer dan 20 miljard F. besteed.

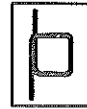
Aan deze inspanning van industriële selectiviteit werd trouwens door de Regering een groot belang gehecht. In de Algemene Toelichting bij de Begroting werd gedurende een aantal jaren een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de drie luiken van het nationaal investeringsprogramma, met name het functionele programma, het programma van industriële selectiviteit en het aanvullend programma. Het is nog te vroeg om een definitieve balans van deze inspanning op te maken. Op dit ogenblik is een evaluatie aan de gang van de resultaten van het programma van industriële selectiviteit, dat na 1985 werd gestopt. Te geleger tijd zal het geheel van het gevoerde selectieve beleid afzonderlijk worden behandeld.

Normaal zou een publikatie als deze kunnen eindigen met conclusies, waarin aan de hand van de ervaring uit het verleden, aanbevelingen voor de toekomst worden formuleerd.

Het is echter wenselijk gebleken dit niet te doen, en wel om twee redenen.

In de eerste plaats is er de mogelijke weerslag van de voltooiing van de Interne Europese markt in 1992. De toepassing van de nieuwe richtlijnen van de Gemeenschap inzake opdrachten van leveringen en opdrachten van werken zijn van aard niet alleen het juridische, maar vooral het economische kader van de overheidsinvesteringen grondig te wijzigen. Het Planbureau zal dit probleem onderzoeken in het licht van de opdracht m.b.t. Europa 1992, die het in het nieuwe Regeerakkoord kreeg toegewezen.

Vervolgens is er de in hetzelfde Regeerakkoord overeengekomen regionalisering op het vlak van de overheidsinvesteringen. Er moet ongetwijfeld worden gewacht op de concrete verwezenlijking van deze regionalisering vooral een besluit kan worden getrokken betreffende de toekomstige vorm en inhoud van de programmatie.



INTRODUCTION

La présente étude s'inscrit dans le cadre de l'intérêt permanent que le Bureau du Plan a toujours attaché à la programmation des investissements publics. Les premiers plans quinquennaux lui consacraient de larges chapitres. Les investissements publics relevaient d'ailleurs de la partie impérative du Plan, c'est-à-dire de celle qui devait être obligatoirement respectée par les pouvoirs publics.

Lorsque la planification formelle a été délaissée, pour faire place à des explorations macroéconomiques à moyen terme et à des analyses visant à préparer différentes décisions, l'intérêt pour les investissements publics et leur évolution future ne s'est pas démenti, traduisant par là même le besoin réel d'une programmation fiable des dépenses de capital des départements.

La nécessité pour les pouvoirs publics de définir des objectifs précis en la matière, leurs priorités et d'opérer les arbitrages requis est devenue d'autant plus impérieuse que la marge budgétaire disponible se rétrécissait. C'est ainsi que depuis 1983, la Commission d'Orientation et de Coordination des commandes publiques prépare chaque année un programme triennal glissant, soumis ensuite à l'approbation du gouvernement. Le Bureau du Plan n'a cessé de participer activement à la préparation de ce programme.

Le secteur privé, pour sa part, attend de la programmation des investissements publics, des informations fiables sur l'évolution de ce qui est pour lui une partie importante de son marché intérieur. La réduction drastique des investissements après 1985 a d'ailleurs suscité dans le monde des entreprises des réactions qui étaient autant d'avertissements quant aux conséquences fâcheuses de cette évolution.

Enfin, il convient de souligner la prise de conscience qui s'est opérée tant dans le secteur privé que dans les pouvoirs publics, quant aux possibilités d'utiliser les investissements et les commandes publiques comme instruments d'une politique industrielle sélective.

C'est dans ce contexte général qu'il faut d'ailleurs placer l'avis que vient d'émettre le Conseil Central de l'Economie (le 4 mai 1988) sur le problème des investissements publics, avis à la préparation duquel le Bureau du Plan a d'ailleurs participé activement.

Le présent document témoigne de cette collaboration active et reflète fidèlement les activités et l'expérience du Bureau du Plan dans cette matière.

La première partie de ce "Planning Paper" décrit, de façon précise, la notion d'investissements publics, en faisant les distinctions qui s'imposent entre investissements du pouvoir central, des pouvoirs locaux, de la Défense nationale, etc... Elle retrace aussi l'évolution des investissements publics et plus spécialement de la programmation triennale mise en oeuvre au sein de la Commission d'Orientation et de Coordination des commandes publiques.



La deuxième partie traite des retombées économiques des investissements publics, plus spécialement en matière d'emploi; c'est en effet un domaine dans lequel le Bureau du Plan a été particulièrement actif. Il y sera question des aspects méthodologiques et pratiques d'estimations basées à la fois sur les tableaux d'imput-output, les modèles économétriques et sur des calculs plus empiriques, en collaboration avec les principaux départements concernés.

Dans une dernière partie, il sera question de l'évolution probable des investissements de 1988 à 1990, ainsi que des problèmes posés par l'utilisation des analyses coût-bénéfices ou encore le recours à des financements alternatifs; ces problèmes ne peuvent en effet, à l'avenir que gagner en importance, compte tenu de la contrainte budgétaire persistante.

Les programmes de sélectivité industrielle et les programmes complémentaires "Bureautique-Logiciel" et "Utilisation rationnelle de l'énergie" ne seront pas abordés ici. On sait pourtant que, depuis 1982, dans le programme d'investissements publics, une tranche spéciale est affectée au soutien de nouveaux produits ou procédés orientés vers des technologies de pointe : au total, plus de 20 milliards ont été orientés dans cette double direction.

Les gouvernements ont attaché un grand intérêt à cet effort de sélectivité industrielle. C'est ainsi que depuis plusieurs années, l' "Exposé général du budget" établit une nette distinction entre les 3 volets du programme national : le programme fonctionnel, le programme de sélectivité industrielle et le programme complémentaire. Il est encore prématuré de dresser un bilan définitif de ces efforts. D'ailleurs, les résultats du programme de sélectivité industrielle, suspendu après 1985, font aujourd'hui l'objet d'une évaluation systématique. On reviendra donc en temps opportun sur cette problématique spécifique.

On s'attendrait normalement à ce que pareille publication se termine sur des conclusions qui, à partir de l'expérience faite, formule des recommandations pour l'avenir.

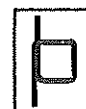
Nous y avons pourtant renoncé, et ce pour deux raisons.

D'abord, les répercussions possible de l'achèvement du Marché intérieur européen à l'horizon 1992. L'application de nouvelles directives européennes concernant tant les marchés de fournitures que de travaux peuvent, en effet, affecter profondément tant le cadre économique que juridique des investissements publics. Le Bureau du Plan doit dès lors approfondir ce problème, notamment dans le cadre de la mission qui lui est confiée par le nouvel accord de gouvernement, en ce qui concerne la préparation de l' "horizon 1992".

Par ailleurs, le même accord de gouvernement prévoit une importante régionalisation des investissements publics. Il est clair que de la mise en oeuvre concrète de cette régionalisation dépendra largement la forme et le contenu de la programmation des investissements publics.



I. BESCHRIJVING DESCRIPTION



1. ANALYSE DESCRIPTIVE DES INVESTISSEMENTS PUBLICS DEPUIS 1953

1.1 DEFINITION ET CHAMP D'ANALYSE

L'investissement public tel qu'il est envisagé ici est essentiellement constitué par les investissements qui visent à maintenir ou développer l'infrastructure des grandes fonctions attribuées dans notre pays au secteur public, à savoir essentiellement les fonctions administratives, éducatives, de transport et communication et les grands travaux.

Le champ d'analyse déborde donc quelque peu le secteur non marchand généralement limité aux administrations et à l'enseignement. Sont en effet, également incluses les sociétés publiques de transport et communication qui se distinguent du secteur non marchand par le fait que, disposant de ressources propres, elles ont une plus grande autonomie.

Toute la présente analyse est basée sur les statistiques de la Comptabilité Nationale et donc menée en termes de formation brute de capital fixe (F.B.C.F.) ; c'est-à-dire qu'il faut déduire des dépenses d'investissement proprement-dites, les achats de terrains et les ventes et démolitions. Ce qui rend parfois difficile les comparaisons directes avec d'autres sources telles que, par exemple, les données budgétaires, souvent exprimées en termes d'engagements ou les données en provenance du Crédit Communal qui enregistre les prêts et subsides octroyés aux administrations et organismes publics locaux, sans tenir compte de l'autofinancement.

Le tableau 1 qui suit a pour objet de montrer le passage de la définition la plus exhaustive du secteur public (celle du SEC (1)) dont se rapproche d'ailleurs le plus notre définition, aux définitions relativement plus étroites du secteur public dont il sera question dans la suite de la publication, notamment dans les chapitres consacrés à la programmation triennale et aux modèles économétriques.

Dans le tableau 2, on trouvera l'évolution détaillée des investissements publics telle qu'elle ressort de la statistique de l'I.N.S.

(1) Système Européen des Comptes économiques Intégrés



Tableau 1 - Formation brute de capital fixe du secteur public en 1986

(en milliards de FB)

	S.E.C.	Bureau du Plan	Modèle HERMES	Modèle MARIBEL	Exposé général au Budget
1. Administration	20.58				
a) Centrale	13.25	x	x	x	x
b) Locale	7.33	x	x	x	
2. Enseignement	32.04				
a) Officiel	16.02	x	x	x	x
b) Libre	16.02	x	x	x	
3. Transports et communications	49.53				
a) Transports ferroviaires	23.08	x			x
b) R.T.T.	22.76	x			
c) Postes	1.23	x			x
d) Transport aériens	2.46	x			
4. Grands travaux	57.77				
a) Ports (Pouvoir central)	10.94	x		x	x
Ports (Pouvoirs locaux)	1.54	x		x	
b) Voies hydrauliques	11.46	x	x	x	x
c) Routes (Pouvoir central)	15.39	x	x	x	x
d) Routes (Pouvoirs locaux)	18.44	x	x	x	
5. Autres entreprises publiques *	17.98				
TOTAL F.B.C.F.	177.86	159.92	97.91	110.39	91.37

Source : I.N.S.

(*) Abattoirs des provinces et communes, sociétés publiques de distribution d'eau, gaz, électricité, sociétés publiques de logement, hôpitaux publics (CAP ou prov.), Institutions publiques de crédit.



Tableau 2 - Investissements publics (en milliards de francs courants)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
F.B.C. Investissements publics: classification SEC. Détail non publié par l'INS.						

1. Administrations publiques						
a) Administration centrale						
Batiments	9.54	9.11	8.87	9.15	9.11	9.76
Matériel	2.69	2.62	3.09	3.84	2.80	3.33
Routes	22.46	22.98	20.75	21.48	16.67	14.53
Voies hydrauliques	3.32	3.37	11.48	10.52	10.64	11.46
Autres travaux de génie civil	0.42	0.59	1.93	1.15	1.57	0.86
Enseignement de l'Etat:	16.86	16.23	16.67	15.72	15.10	10.94
-Batiments	15.21	14.52	14.34	13.54	11.93	8.28
-Matériel: achats	1.65	1.71	2.33	2.18	3.17	2.66
ventes	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
achats-ventes	1.65	1.71	2.33	2.18	3.17	2.66
Enseignement libre:	23.04	22.80	23.23	20.42	19.61	16.02
-Batiments	20.77	20.44	20.50	17.93	16.04	12.92
-Matériel (achats-ventes)	2.27	2.36	2.73	2.49	3.57	3.10
Total	78.33	77.70	86.02	82.33	75.49	66.90
b) Parastataux de sécurité sociale	0.26	0.08	0.10	0.13	0.15	0.16
c) Administrations locales						
Batiments	7.99	8.55	8.20	6.80	5.97	5.52
Matériel	2.18	1.99	1.62	2.11	1.95	1.81
Routes	14.98	12.51	8.14	6.30	6.18	7.75
Autres travaux de génie civil	16.57	18.84	15.49	13.90	12.92	10.69
Enseignement prov. et communes:	6.18	6.57	6.56	4.69	4.51	5.08
-Batiments	5.55	5.92	6.17	4.39	4.12	4.64
-Matériel (achats-ventes)	0.63	0.65	0.40	0.31	0.40	0.45
Total	47.91	48.46	40.01	33.81	31.53	30.86
Total des administrations publ.	126.50	126.25	126.13	116.23	107.17	97.93
2. Institutions publiques de crédit	5.96	5.86	6.74	7.30	9.12	8.95
3. Sociétés et quasi-sociétés						
Recherche agronomique	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Abattoirs des prov. et communes	0.56	0.50	0.53	0.28	0.14	0.25
Soc. pub. de gaz et d'électricité	5.82	2.75	0.48	1.46	0.35	0.33
Soc. pub. de distribution d'eau	3.66	3.78	3.33	2.79	3.16	3.45
Soc. pub. de logement (SNL-SNT):	16.15	5.85	0.70	-1.15	-1.01	-5.59
-Réalisations	22.67	12.51	5.09	4.71	3.20	2.44
-Moins ventes	-6.52	-6.66	-4.39	-4.86	-4.21	-3.02
S.N.C.B.	30.33	26.09	17.63	16.52	15.82	15.93
Métro	7.80	11.19	8.77	5.20	5.63	5.48
S.N.C.V. et transports urbains	4.39	4.02	1.75	1.53	1.02	1.67
Ports du pouvoir central	20.53	20.82	13.89	14.06	11.83	10.94
Ports autonomes et des pouv. loc.	1.06	1.28	2.58	3.09	2.37	1.54
R.V.M. (Ostende-Douvres)	0.48	0.12	0.40	0.15	0.52	-0.05
Régie des voies aériennes	1.71	1.90	1.25	0.75	1.50	1.48
SABENA et SOBELAIR	0.48	0.02	0.03	2.76	3.97	0.98
Régie des postes	0.98	0.51	1.61	1.37	1.15	1.23
R.T.T.	18.02	20.55	20.80	23.02	22.02	21.92
R.T.B.-B.R.T.	0.65	0.49	0.69	0.94	0.79	0.84
Hopitaux publics (prov. ou CPA)	8.60	7.40	7.09	5.14	5.28	5.59
Total	121.21	107.27	81.54	78.90	74.53	70.98
Total des investissements publics	253.67	239.37	214.42	202.43	190.82	177.86

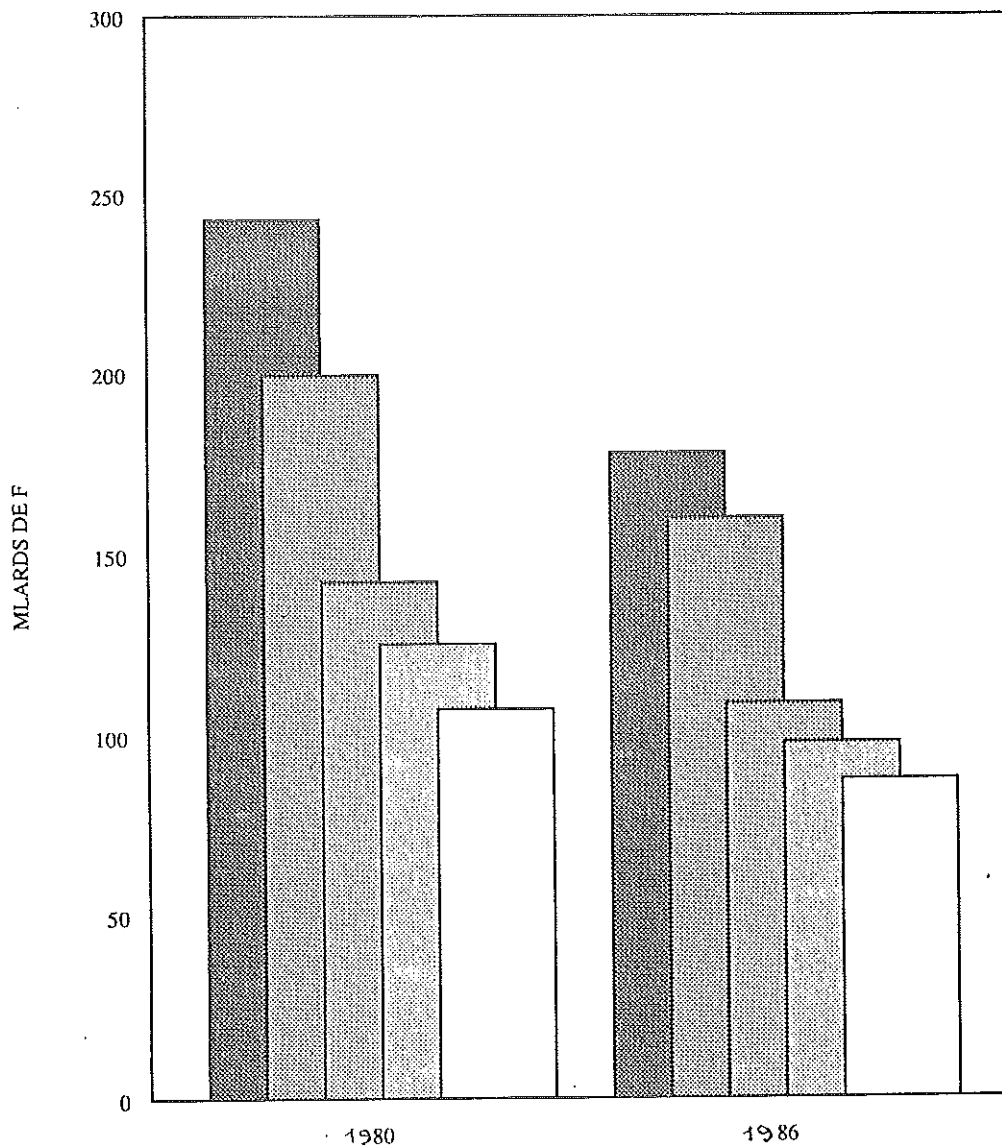
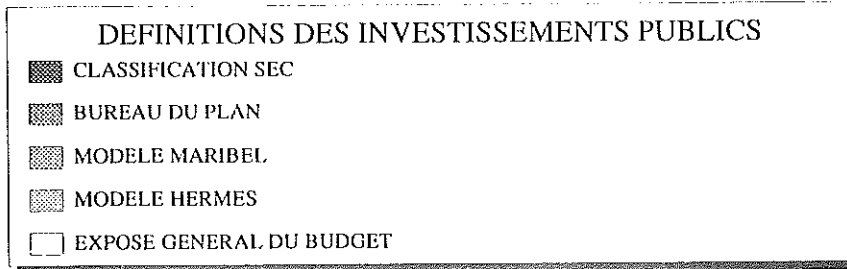


On retiendra de la comparaison qui est faite au tableau 1 que notre définition, par rapport à la définition la plus large, ne couvre, ni les investissements des sociétés publiques de logement et de distribution d'eau, gaz et électricité, ni les investissements des institutions publiques de crédit.

Par rapport à la définition retenue dans l'exposé général du budget, lequel se limite essentiellement aux investissements des Administrations centrales (en ce compris les ports et les routes) et aux O.I.P. (SNCB, SNCV,...), notre définition est plus large puisqu'elle couvre également les administrations locales, l'enseignement libre et la R.T.T.

Les définitions retenues pour le secteur public dans les modèles macroéconomiques du Bureau du Plan se limitent, quant à elles, aux secteurs non marchands, c'est-à-dire les administrations et l'enseignement. Dans le modèle HERMES, les ports du pouvoir central ne sont cependant pas repris, ce qui est le cas dans le modèle MARIBEL.

Au total, les montants obtenus peuvent ainsi varier fortement d'une définition à l'autre, ce qu'illustre le graphique 1 suivant. Il en ressort clairement que l'investissement public traité dans l'exposé général du budget ne porte que sur environ la moitié des investissements pris au sens le plus large. Il faut néanmoins constater que, quelle que soit la définition adoptée, les évolutions sont assez proches.



GRAPHIQUE 1



A ce niveau de l'analyse, il convient de signaler que notre approche ne couvre pas les achats de biens et services par les forces armées. Ceux-ci ne sont en effet pas considérés dans la comptabilité nationale comme de l'investissement (du fait qu'ils ne sont pas censés accroître le patrimoine public), mais comme de la consommation publique. A titre indicatif et en raison des montants relativement importants que ces achats représentent, ils ont néanmoins été repris dans le tableau suivant

Tableau 3 - Evolution des commandes de la Défense nationale

en milliards de FB

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Achats courants de biens (1) et services	41,0	44,4	42,8	44,1	44,3	49,3	50,8
Commandes à l'industrie du métal (2)	25,3	28,2	27,5	27,8	26,5	26,4	33,1

- (1) Ce poste couvre plus que les achats de biens durables (Source : I.N.S.)
 (2) Essentiellement des véhicules automobiles, des armes et de la construction aéronautique
 (Source : Commission spéciale du Métal, Conseil Central de l'Economie)

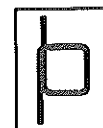


1.2 L'INVESTISSEMENT PUBLIC DANS LE CONTEXTE MACRO-ECONOMIQUE

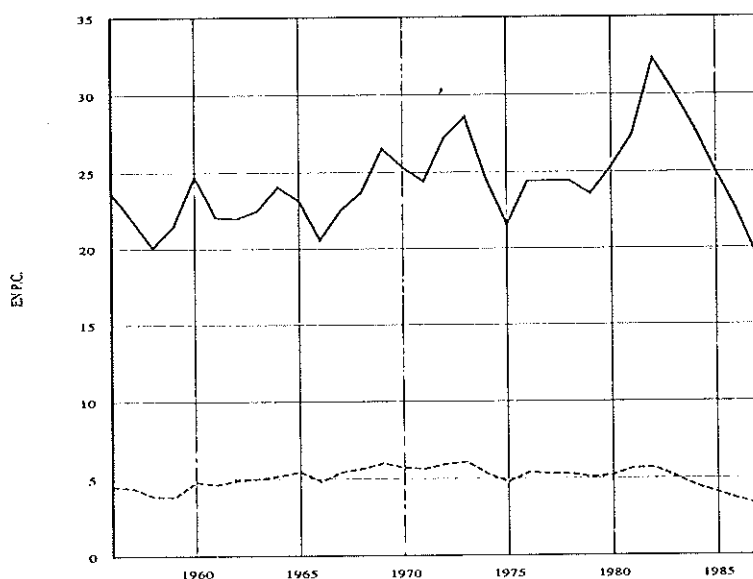
1.2.1 En Belgique

Jusqu'en 1982, les investissements du secteur public représentaient environ 5 % du P.I.B. Depuis 1982, comme le montre le graphique 2, ils sont en très nette diminution et ne représentent plus, en 1986, que 3 % du P.I.B., soit le pourcentage le plus bas jamais atteint depuis 1953.

Cette réduction de la part du secteur public, dès le début des années '80, s'observe également en termes de F.B.C.F., à la différence près qu'en 1981, on avait atteint un taux de 33 % jamais atteint auparavant et qu'il convient de mettre en liaison avec l'évolution des autres composantes de la F.B.C.F. Il se fait, en effet, qu'en 1981, alors que l'investissement public, en croissance jusqu'alors, se stabilise, l'investissement en logements s'effondre tandis que l'investissement des entreprises n'arrive pas à redémarrer (voir le graphique 3). A partir de 1981, on assiste à une évolution en ciseau : l'investissement des entreprises amorce son envol tandis que l'investissement public chute et que le logement se stabilise.

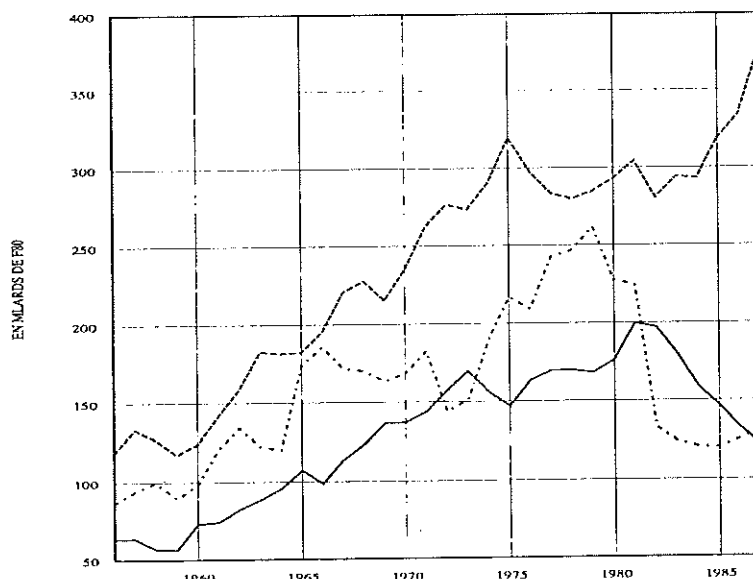


CONTEXTE MACROECONOMIQUE (PRIX 1980)
 — I.PUBLIC / F.B.C.F.
 - - - I.PUBLIC / P.I.B.

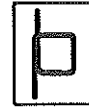


GRAPHIQUE 2

EVOLUTION DES INVESTISSEMENTS PAR SECTEUR (PRIX 1980)
 — ETAT
 - - - ENTREPRISES
 . . . MENAGES



GRAPHIQUE 3

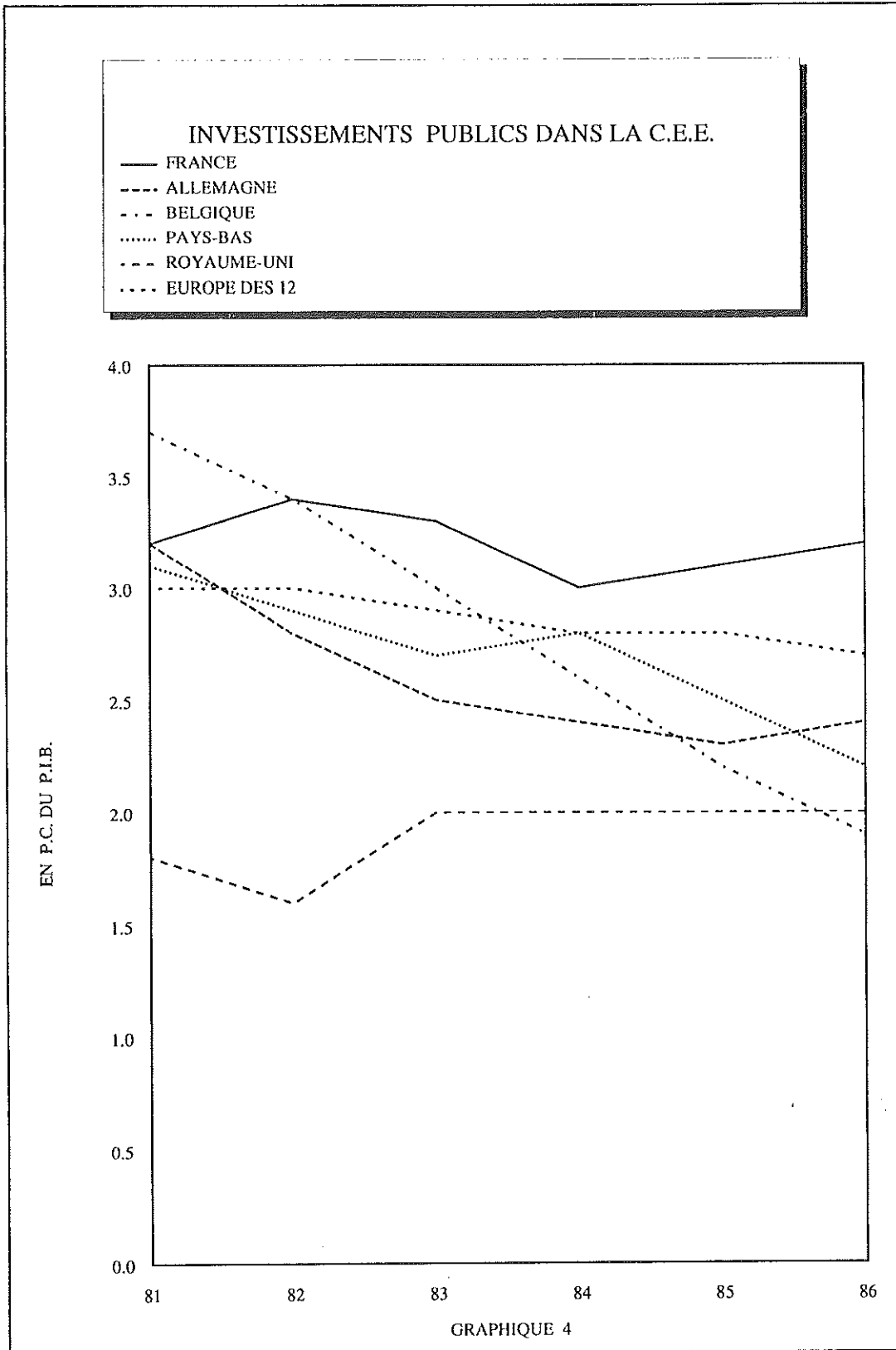
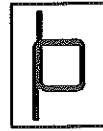


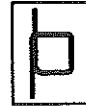
1.2.2 Dans la C.E.E.

Pour des raisons statistiques l'investissement public examiné ici est limité aux seuls secteurs non marchands, à l'exclusion donc des entreprises de transports et communication.

L'examen de l'évolution du taux d'investissement public (défini comme le rapport entre l'investissement public et le P.I.B.) par pays de la C.E.E., depuis le début des années septante, situe la Belgique dans le peloton de tête jusqu'au début des années '80. Depuis lors, on assiste cependant à une dégradation progressive de ce taux qui finalement atteint aujourd'hui le niveau le plus bas de tous les pays de l'Europe des douze. Ce qu'illustre clairement le graphique ci-après.

L'achèvement d'un certain nombre de grands travaux tout comme la nécessité d'assainir les finances publiques en Belgique, expliquent sans doute pour une bonne part cette réduction relative de la part des investissements publics dans le PNB au cours des dernières années.





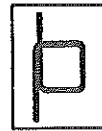
1.3 LES INVESTISSEMENTS PUBLICS PAR FONCTION, SELON LA NATURE DES BIENS ET PAR POUVOIR

Le premier déterminant de l'investissement public est bien évidemment de répondre à un certain nombre de **besoins** et dans cette mesure l'investissement public renforce le stock de capital de la nation et intervient donc au niveau de l'**offre**. Mais, dans la mesure où l'investissement public est, ou pourrait être produit par des entreprises nationales, il peut également être utilisé comme un instrument de régulation de la **demande** (optique keynésienne) ou de diversification de l'activité industrielle (cfr : les programmes de sélectivité industrielle dans la programmation triennale). Il paraissait donc utile dans cette section de s'interroger sur ces deux aspects de l'investissement public. Par ailleurs, étant donné les évolutions récentes, il semblait également utile d'examiner l'investissement public sous l'angle du **pouvoir de décision** : administrations centrales ou locales, sociétés ou quasi-sociétés. Tel sera l'objet de la troisième section de ce chapitre.

1.3.1 Répartition par fonction

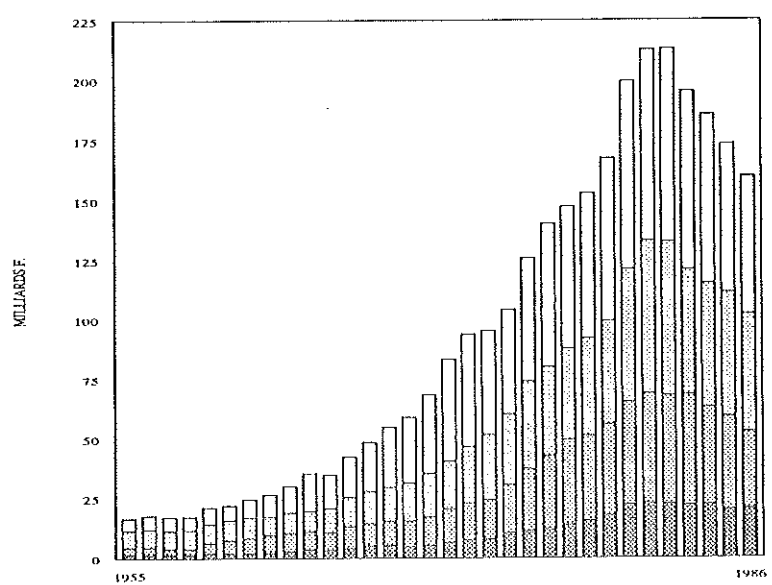
Les grandes fonction attribuées au secteur public sont essentiellement la sécurité publique, les transferts aux entreprises et aux ménages, l'enseignement et les travaux d'infrastructures de communications, dont la part est évidemment prépondérante en termes d'investissement. Ainsi que le montrent les graphiques 5 et 6 ci-après, les grands travaux (ponts et chaussées, voies hydrauliques et ports,...) représentent aujourd'hui environ 40 % de l'investissement public, les transports et communications, 30 % et l'enseignement 20 %. Le solde étant consacré à la fonction administrative proprement dite (transferts, sécurité, justice) et se composant essentiellement de bâtiments publics (ministères, palais de justice, maisons communales, prisons...)

En termes d'évolution, on constate qu'après s'être développé de façon plus ou moins rapide, la plupart de ces postes ont subi, dès 1982, une sévère diminution et plus particulièrement l'enseignement et les grands travaux. Seul le secteur des administrations s'est maintenu après 1982.



EVOLUTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS PAR FONCTION

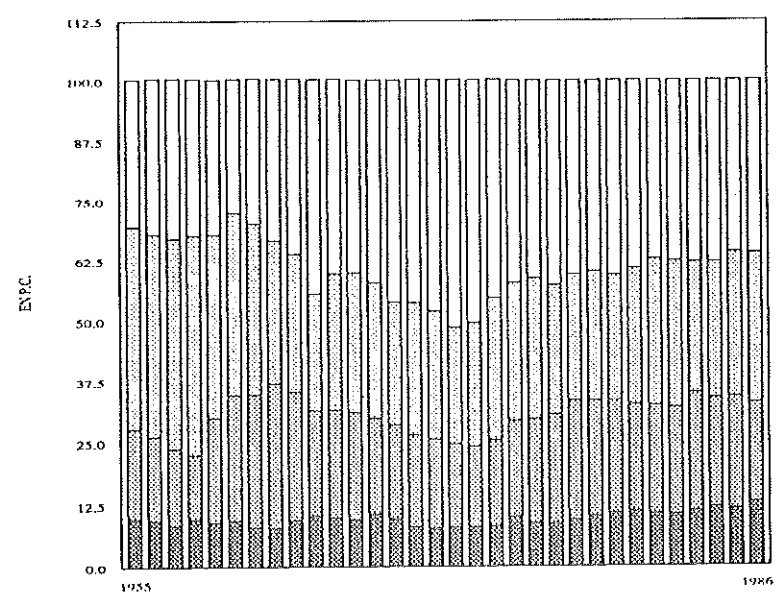
- ADMINISTRATIONS (CENT. ET LOCALE)
- ▨ ENSEIGNEMENT (ETAT ET LIBRE)
- ▧ TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS
- GRANDS TRAVAUX



GRAPHIQUE 5

EVOLUTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS PAR FONCTION (EN P.C.)

- ADMINISTRATIONS (CENT. ET LOC.)
- ▨ ENSEIGNEMENT (ETAT ET LIBRE)
- ▧ TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS
- GRANDS TRAVAUX



GRAPHIQUE 6



Au niveau des **grands travaux** on retiendra que ce sont les routes qui ont fait le gros de l'effort jusqu'au début des années '70, date à laquelle elles représentaient près des trois quarts des investissements publics. Après quoi, ce sont les ports et les voies hydrauliques (Zeebrugge, barrage de l'Eau d'Heure,...) qui ont pris la relève. Aujourd'hui les routes, d'une part, et les voies hydrauliques et ports, d'autre part, représentent des parts quasi équivalentes (40 %); les autres travaux de génie civil, qui relèvent d'ailleurs pour la plupart des pouvoirs locaux (stations d'épuration, urbanisme, zonings,...), se partageant le solde.

Le secteur des **transports et communications** comprend les transports ferroviaires (SNCB, SNCV, Metro,...), les transports aériens (R.V.A., SABENA et SOBELAIR) et les P.T.T. (en ce compris la RTB-BRT). La part des transports et communications (30 %) est relativement constante dans le temps mais des mutations importantes s'opèrent en son sein.

Ainsi le secteur des *transports par fer* voit-il sa part se réduire depuis 1953 jusqu'au début des années '70, ce qui correspond au début des travaux du métro, après les importants travaux réalisés jusqu'alors en faveur de la route. La pointe observée ensuite en 1981-1982 correspondant à d'importants investissements réalisés par la S.N.C.B., notamment en matériel roulant. Aujourd'hui les investissements publics dans le transport ferroviaire représentent à peine la moitié des investissements réalisés dans le domaine des transports et communications, soit une part équivalente à celle des P.T.T. Celle-ci est en augmentation depuis le début des années '50, époque à laquelle elles ne représentaient que le quart du secteur des transports et communications. Ce qui ne manque évidemment pas d'avoir des implications sur la nature des biens commandés par le secteur public; les achats de matériel, notamment de télécommunication, prenant une part de plus en plus importante par rapport aux achats de matériel roulant. Quant aux transports *aériens*, leurs investissements sont relativement moins importants mais ils connaissent une évolution fort accidentée en fonction notamment des achats de matériel volant. On notera que de gros projets sont envisagés dans le domaine de l'infrastructure au sol.

1.3.2 Répartition selon la nature des biens

Cette section se place plus spécialement du point de vue des branches d'activité concernées par les investissements publics. A l'horizon 1992, cette section revêt une importance particulière dans la mesure où, avec la levée des barrières non tarifaires, certaines branches d'activité nationales pourraient se trouver face à une concurrence internationale accrue, surtout si elles étaient jusqu'ici fortement axées sur le marché intérieur.

Dans les investissements publics, on distinguera quatre grandes catégories de biens et services :

- les véhicules (avions, trains, trams, bus, ...)
- les matériels (didactique, télécommunication, électronique,...)
- les bâtiments non résidentiels (scolaires, administratifs,...)
- les travaux de génie civil (ponts et chaussées, ports, voies hydrauliques,...)



Leur évolution est reprise dans les graphiques 7 et 8, d'où il ressort que l'investissement public fait pour 75 % appel au secteur de la construction, dont il représente d'ailleurs 21 % de la production en 1986, contre 31 % en 1982, époque où l'investissement des ménages et des entreprises était au plus bas.

Ainsi les travaux de **génie civil** (essentiellement constitués des infrastructures routières, portuaires, ferroviaires ou autres) représentent, en 1986, 75 milliards de FB. Avec l'achèvement progressif des programmes autoroutiers et l'étalement dans le temps de certains travaux hydrauliques ces dernières années, la demande s'est très sensiblement réduite et la part du génie civil dans le total a quelque peu diminué.

Quant aux **bâtiments** qui représentent quelque 40 milliards de FB en 1986 (soit 25 % du total des investissements publics), leur part est également en diminution les dernières années, suite aux restrictions opérées dans le domaine des bâtiments scolaires ; les autres bâtiments se maintenant par ailleurs normalement.

La seule catégorie de produits dont la part et le montant ne diminuent pas est celle des **matériels**, soit 22 % du total et quelque 36 milliards de FB en 1986. Composée pour les trois quarts de matériel de télécommunication et d'électronique professionnelle, cette catégorie de biens comprend également du matériel didactique, ferroviaire et aérien.

Si l'on considère que la majeure partie des livraisons intérieures de matériel de télécommunication-électronique professionnelle (centraux, terminaux, transmission,...) par l'industrie, soit quelque 25 milliards, est destinée au secteur public (1), on peut dire que la branche d'activité qui a un chiffre d'affaires de 75 milliards de FB dépend pour environ un tiers des commandes de l'Etat. Mais il convient également de dire que ces commandes peuvent présenter des pourcentages par rapport au chiffre d'affaire fort différents d'entreprise à entreprise, en fonction de la diversité des activités de celles-ci ou de leur orientation plus ou moins grande vers l'exportation ou le secteur privé. Les marchés publics nationaux ne constituant, en effet, qu'une partie du vaste marché des télécommunications en voie de diversification rapide.

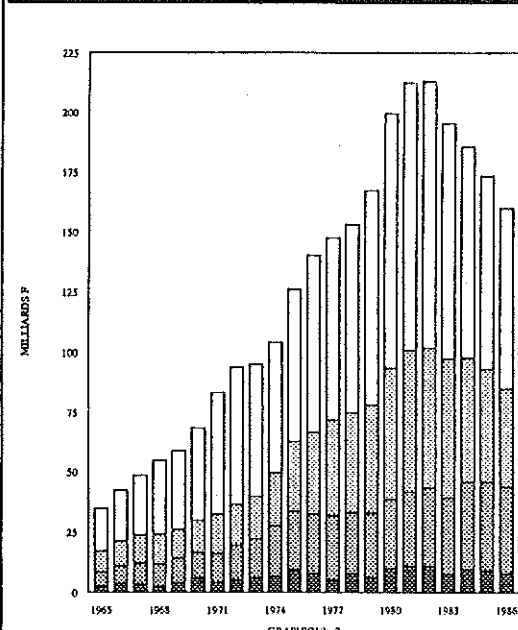
Quant aux achats de **véhicules**, ils représentent environ 8 à 10 milliards de FB par an, soit 5 % du total des investissements publics. Il s'agit essentiellement de matériel ferroviaire roulant et autobus destinés à la SNCB et aux sociétés de transports urbain, mais également à intervalles plus ou moins réguliers, d'achats d'avions par la SABENA. Bien qu'au total elles s'avèrent relativement constantes dans le temps, les commandes de véhicules se montrent fort cycliques quant on les examine par type de bien. On constate ainsi des pointes en "miroir" environ tous les cinq ans comme le montre le graphique 9 ci-après. Inutile de rappeler ici le poids déterminant de ces commandes pour l'activité d'une branche comme le matériel ferroviaire roulant, qui est principalement orientée vers le marché intérieur.

Au terme de cette analyse par produit dont le but était de montrer les implications sectorielles, il n'est sans doute pas inutile de rappeler qu'en matière d'équipements, les commandes de la défense nationale ne sont pas reprises. Ces commandes s'élèvent en 1986 à quelque 33 milliards de F (voir le tableau 3 précédent) qui, ajoutés aux 43 milliards d'investissements publics en matériel et véhicules aboutissent à un total de 76 milliards de F, soit un montant équivalent aux investissements en travaux de génie civil. Les implications en termes économiques (valeur ajoutée, emplois,...) peuvent néanmoins être fort différentes dans la mesure où, notamment en matériel militaire, le recours à l'importation est relativement important.

(1) Ce montant correspond grossièrement aux achats de matériel par le département des Communications

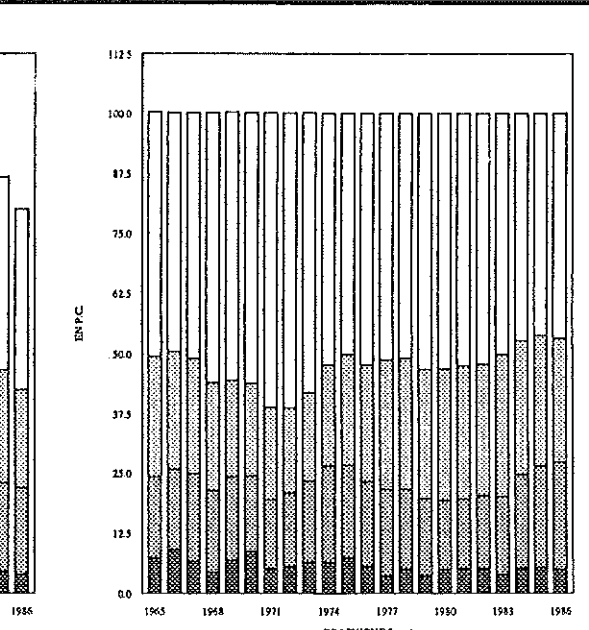


EVOLUTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS PAR PRODUITS



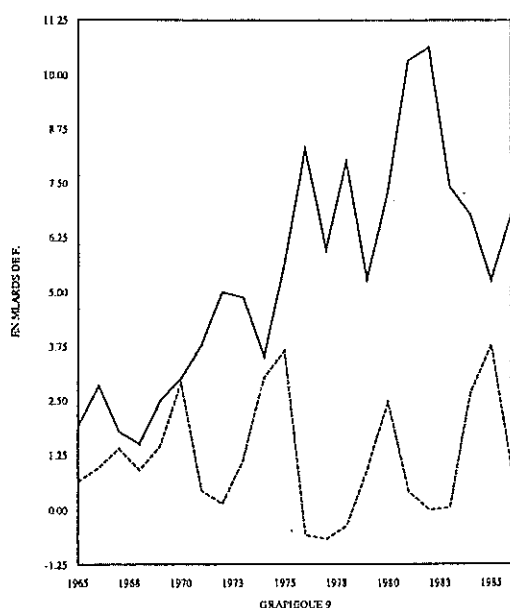
GRAPHIQUE 7

EVOLUTION DES INVESTISSEMENTS PUBLICS PAR PRODUITS (EN P.C.)



GRAPHIQUE 8

LES INVESTISSEMENTS PUBLICS EN VEHICULES



GRAPHIQUE 9



1.3.3 Répartition par pouvoir

Dans cette section on examinera les investissements publics sous l'angle du pouvoir qui les organise. Ainsi on distinguera deux types de pouvoir : d'une part, le pouvoir central qui comprend les administrations centrales (en ce compris les routes et l'enseignement libre et de l'Etat) et les sociétés publiques de transport et, d'autre part, les pouvoirs subordonnés qui, outre les administrations locales (y compris l'enseignement provincial et communal), reprennent les sociétés publiques de logement, distribution d'eau, gaz et électricité et les hôpitaux publics (province et C.A.P.) 1).

- Leur poids relatif

L'examen des graphiques 10 et 11 ci-après basés sur les séries de l'INS fait apparaître une augmentation régulière de la part du pouvoir central jusqu'au début des années 70, et ce notamment sous l'effet des investissements des administrations centrales. Après quoi, on assiste à une baisse de la part du pouvoir central jusqu'au début des années 80. Dès ce moment, c'est au tour des pouvoirs locaux de voir se réduire leur part de façon très sensible. Par rapport à 1980, les investissements des pouvoirs locaux ont été réduits pratiquement de moitié, tandis que les investissements du pouvoir central ne diminuaient dans le même temps que de 15 % (en prix courants). En 1986, les pouvoirs locaux ne représentaient plus que 23 % des investissements publics contre 36 %, six ans plus tôt.

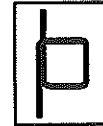
Cette évolution trouve son explication dans deux éléments. Il y a, d'une part, l'obligation faite aux communes de restaurer leur équilibre financier, ce qui les obligea à une gestion plus prudente et, d'autre part, il y a aussi et surtout la chute des investissements des sociétés publiques de logement social, qui passent de 22,7 milliards en 1981 à 2,4 milliards en 1986: Pour se faire une idée plus précise des investissements réalisés par les pouvoirs subordonnés, au cours des dernières années, on s'est basé, dans la section suivante, sur les statistiques du Crédit Communal de Belgique.

- Les investissements des pouvoirs locaux

Les statistiques du Crédit Communal enregistrent les subventions accordées par le pouvoir central et les prêts octroyés par le Crédit Communal.

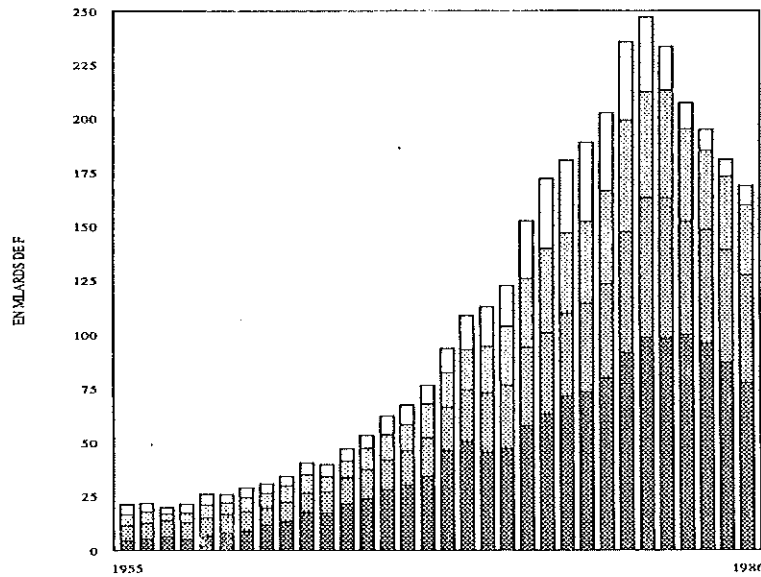
Ces subventions et prêts ne représentent pas la totalité des investissements concernés, mais néanmoins la majeure partie, c'est-à-dire plus de 80 %, puisqu'une partie des investissements est financée par les fonds de réserve des communes et par des prêts de gré à gré. Ce sont surtout les intercommunales qui font de l'autofinancement. Le financement des investissements peut se faire également par la vente du patrimoine.

(1) Cette répartition peut paraître arbitraire dans la mesure où, par exemple, les sociétés de logement social sont reprises dans les pouvoirs locaux alors qu'elles dépendaient du pouvoir central jusqu'en 1980.



INVESTISSEMENTS PUBLICS PAR POUVOIR

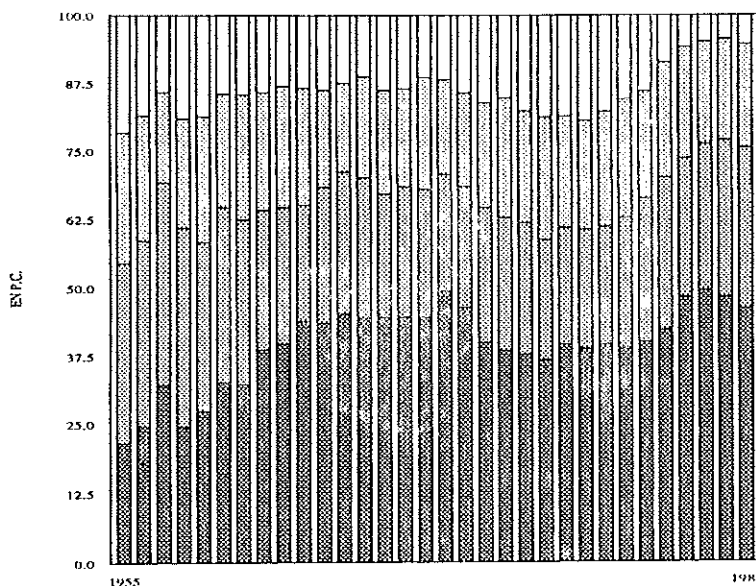
- ADMINISTRATION CENTRALE
- ▨ SOCIÉTÉS PUBLIQUES DE TRANSPORT
- ▧ ADMINISTRATIONS LOCALES
- SOCIÉTÉS PUBLIQUES LOCALES



GRAPHIQUE 10

INVESTISSEMENTS PUBLICS PAR POUVOIR (EN P.C)

- ADMINISTRATION CENTRALE
- ▨ SOCIÉTÉS PUBLIQUES DE TRANSPORT
- ▧ ADMINISTRATIONS LOCALES
- SOCIÉTÉS PUBLIQUES LOCALES



GRAPHIQUE 11



Les pouvoirs locaux dans les statistiques du Crédit Communal comprennent les provinces, les communes, les CPAS et une série d'autres organismes dont les fabriques d'église, polders, wateringues, les grandes sociétés nationales avec, entre autres, la Société Nationale de Distribution d'Eau et la Société Nationale Terrienne.

A l'aide de ces chiffres, il est ainsi possible de contrôler l'affectation des subventions et fonds prêtés et de connaître leur répartition par catégories de pouvoirs locaux et autres organismes.

Les chiffres du tableau 4 ci-après font apparaître que les investissements totaux de 1980 jusque 1986 y compris ont constamment diminué. En 1986, le montant d'investissements total était retombé à 59,5 % de celui de 1980. Cette évolution s'explique entre autres par :

- la situation financière difficile de beaucoup d'administrations, qui les a conduites à mener une politique d'investissements plus prudente. Les pouvoirs de tutelle ont d'ailleurs rappelé à maintes reprises l'obligation de respecter les directives suivant lesquelles les pouvoirs locaux devaient équilibrer leur situation financière à l'horizon de 1983 et à cet effet rédiger un programme sélectif d'investissements tenant compte de leurs besoins les plus urgents ;
- les taux d'intérêt élevés.

Tableau 4 - Affectation des subventions et prêts mis à disposition par le Crédit Communal Belgique

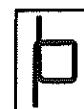
(en millions de F)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Investissements immobiliers (construction, améliorations, réfections)	62306	63759	60007	55206	48151	41513	38240	51939
Equipement (meublier, appareils pour hôpitaux, matériel didactique)	5643	4157	3724	2922	3208	3751	4753	5862
Achats immobiliers et expropriations	8383	6137	4409	3320	2408	4273	2402	4377
total (1)	76332	74053	68140	61448	53767	49537	45395	62178

(1) A un certain nombre de communes et intercommunales, le Crédit Communal consent des crédits de caisse pour des achats de biens immobiliers. Les prélèvements opérés sur des lignes de crédits ne figurant pas dans le tableau ci-dessus.

Source : Rapport du Crédit communal de Belgique

Fin 1986 a commencé la reprise des investissements qui s'est poursuivie au cours de 1987, ce qui avait comme conséquence que les investissements de cette année étaient 37 % plus



élevés qu'en 1986. Avec un montant de plus de 33 milliards de F ou $\pm 75\%$ du niveau de 1980, les communes restaient les investisseurs les plus importants. (tableau 5)

La baisse la plus importante par rapport à 1980 s'enregistre chez les intercommunales bien qu'elles aussi aient augmenté leurs investissements en 1987.

La reprise des investissements au cours des derniers mois s'explique vraisemblablement par le fait de

- la meilleure situation financière de beaucoup d'administrations ;
- la baisse des taux d'intérêt ;
- la proximité des élections communales.

Quant à l'affectation des subventions et fonds prêtés - tableau 4 - on constate que pour la période 1980-1987, plus de 85 % des montants d'investissements totaux étaient destinés aux investissements immobiliers, qui favorisent surtout l'activité dans le secteur de la construction.

Tableau 5 - Répartition des subventions et des fonds prêtés entre les diverses catégories d'administrations publiques et autres organismes

(en millions de F)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Communes	44230	44594	41841	35090	28508	25339	27039	33131
Provinces	6664	6661	6649	7706	5411	7295	5679	5597
Intercommunales (1)	19252	16601	14878	13277	13399	11384	5107	5636
C.P.A.S.	4480	4664	3669	3893	3043	2970	3468	5935
Autres organismes (2)	1706	1533	1103	1482	3406	2549	4102	11879
Total	76332	74053	68140	61448	53767	49537	45395	62178

(1) Y compris la Société Nationale de Distribution d'Eau, la SNL, la SNT et l'Agglomération de Bruxelles, jusqu'en 1986 y compris. A partir de 1987, la Société nationale de Distribution d'Eau et la Société nationale terrienne figurent sous la rubrique Autres organismes tandis que par ailleurs, la SA Bruxelles Canal Maritime et les SDR figurent sous la rubrique "Intercommunales".

(2) Fabriques d'églises, polders, waterlingues et institutions diverses. A partir de 1987 également, les grandes sociétés nationales, entre autres la Société nationale de Distribution d'Eau et la Société nationale terrienne.

Source : Rapport du Crédit Communal de Belgique

Les chiffres du tableau 5 font apparaître que la majeure partie des investissements des pouvoirs locaux se fait à l'initiative des communes. La baisse la plus forte depuis 1980 est enregistrée chez les intercommunales. En interprétant les chiffres du tableau 4, il faut tenir compte du fait que le contenu des rubriques intercommunales et autres organismes a été modifié depuis 1986. En effet, depuis cette année, la Société Nationale de Distribution d'Eau et la Société Nationale Terrienne sont classées sous la rubrique "Autres organismes" au lieu d'être reprise sous celle des intercommunales. La forte hausse pour la rubrique "Autres organismes" qui se produit en 1987 résulte cependant principalement du fait que le Crédit Communal a fait des opérations avec un certain nombre de nouveaux clients, entre autres la RTBF.



A l'aide des statistiques du Crédit Communal de Belgique, la Confédération nationale de la Construction rédige un tableau donnant un classement des investissements suivant le genre des travaux exécutés.

Le tableau 6 démontre que les pouvoirs locaux investissent surtout dans des bâtiments et que, mis à part les investissements dans les travaux hydrauliques qui représentent une partie minimale du total, ce sont les investissements dans les bâtiments qui ont le moins diminué depuis 1980.

Tableau 6 - Investissements des pouvoirs subordonnés

(en millions de F)

Genre des Investissements	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1987 Index 1980=100
1. Travaux routiers	27947	26635	26222	20032	17495	16102	16039	18268	65.4
2. Travaux hydrauliques	1751	2644	2849	3052	3890	3205	2007	2747	156.9
3. Bâtiments	37012	35124	32461	26726	19354	21056	19881	29378	79.4
4. Autres travaux	1797	2030	1478	1323	1810	1742	858	1244	69.2
Total 1 + 2 + 3 + 4	68507	66433	63010	519333	42549	42105	38785	51637	75.4
5. Autres Investissements	11780	13714	11426	9915	11468	8533	6609	10541	89.5
TOTAL (1)	80287	80147	74436	61848	54017	50638	45394	62178	77.4

(1) Le total de ce tableau diffère des chiffres totaux des tableaux 3 et 4, étant donné que l'on tient compte du montant des avances sur fonds prêtés par le Crédit Communal.

Source : Crédit Communal de Belgique (calculs de la C.N.C.)

Quant à l'évolution des investissements des pouvoirs locaux pour les années prochaines, elle est difficile à prévoir.

L'examen des budgets communaux pour 1988, exécuté par le Crédit Communal de Belgique, démontre cependant que, malgré la situation financière améliorée de beaucoup de communes, on peut s'attendre à une stagnation des investissements pour l'année 1988. En effet, l'extrapolation des résultats de cette analyse à toutes les communes du Royaume fait apparaître que leurs dépenses sur base de leurs budgets en 1988 seraient de 4,5 % inférieures à celles de 1987.

Par ailleurs, la situation financière des provinces reste stable, de sorte qu'on peut s'attendre à une stagnation de leurs investissements.



1.4 LE TAUX D'ACCUMULATION ET LA STRUCTURE DU STOCK DE CAPITAL DE L'ETAT

Pour terminer ce chapitre consacré à l'analyse historique des investissements publics, il paraissait utile de voir les résultats en termes de stock de capital de toute la politique d'investissement public menée jusqu'à présent. Le stock de capital de l'Etat est calculé ici par la méthode de l'inventaire permanent (1), c'est-à-dire qu'il est défini à un moment donné du temps, comme la somme des investissements passés, dépréciés en fonction de leur âge. La durée de vie moyenne des équipements que l'on a admise est de 80 ans pour les bâtiments et travaux génie civil et de 15 ans pour les matériels et les véhicules.

En raison du fort contenu en travaux de construction des investissements publics et de la durée de vie relativement longue de ceux-ci, les effets d'un changement en matière d'investissement public ne se font sentir qu'avec un certain retard.

L'examen de l'évolution du stock de capital (graphique 13) montre une croissance quasi constante jusqu'au début des années 70, après quoi on assiste à un certain ralentissement de la croissance qui aboutit finalement à une relative stagnation du stock de capital public.

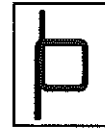
Cette évolution est le résultat d'un taux d'accumulation (investissement/stock de capital) en forte croissance jusqu'en 1972 et qui se dégrade progressivement par la suite pour atteindre actuellement un taux particulièrement faible (graphique 12). Il s'en suit que l'investissement réalisé aujourd'hui dans le secteur public sert en majeure partie à moderniser ou maintenir en l'état le capital existant et que celui-ci connaît de la sorte un certain vieillissement.

Ces considérations de type macroéconomique ne doivent cependant pas cacher certaines mutations qui s'opèrent au sein du total.

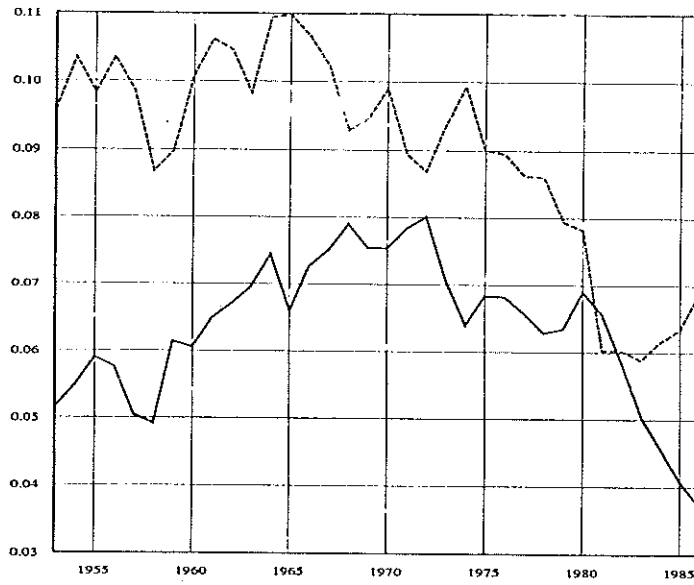
En termes relatifs, on voit ainsi la part du stock de capital du secteur **enseignement** s'accroître jusqu'en 1960 et se stabiliser ensuite aux environs de 20 % du total. Au niveau des **transports et communications**, on voit se réduire progressivement la part des transports par fer, alors que, par ailleurs, les P.T.T. prennent une part de plus en plus grande.

Quant aux **infrastructures** lourdes (routes, voies hydrauliques et ports...), qui représentent plus de 60 % du total, on constate qu'elles maintiennent au total leur part relative. Jusqu'à 1972, ce sont les routes qui font le gros du patrimoine, mais ensuite les voies hydrauliques et ports, sous l'effet de quelques programmes d'envergure, prennent de plus en plus d'importance.

(1) A ce propos, on se référera utilement à l'étude du Bureau du Plan, "The Capital Stock of the Belgian Economy: Evaluation and Analysis", DG/3965/1987.

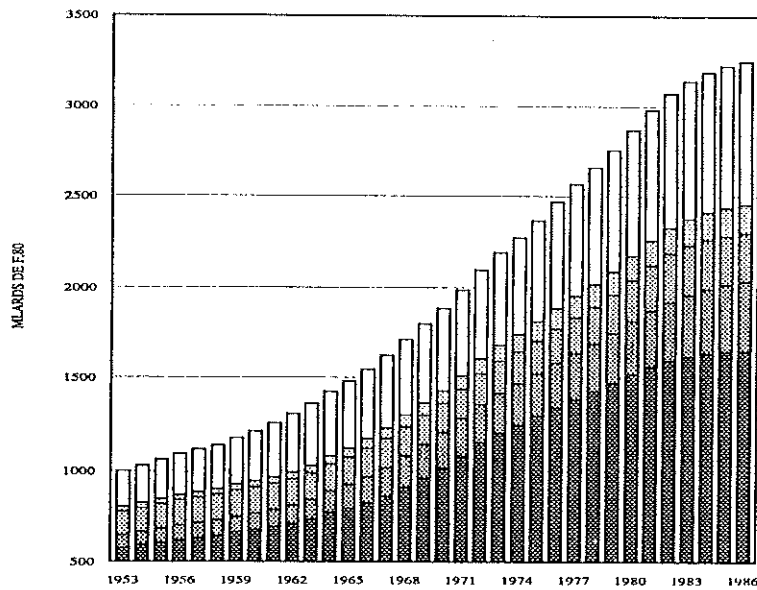


TAUX D'ACCUMULATION
 — ETAT
 - - - MENAGES ET ENTREPRISES



GRAPHIQUE 12

EVOLUTION DU STOCK DE CAPITAL DE L'ETAT
 ■ BÂTIMENTS ET ROUTES
 ▨ VOIES HYDRAULIQUES ET PORTS
 ▩ TRANSPORTS PAR FER
 ▤ PTT
 □ ENSEIGNEMENT



GRAPHIQUE 13



2. DE DRIEJARENPROGRAMMATIE VAN DE OVERHEIDSINVESTERINGEN (periode 1982-1986)

2.1. OMSCHRIJVING

In het vorige hoofdstuk werden de overheidsinvesteringen beschouwd, vertrekkende van de cijfers van de Nationale Boekhouding. In dit tweede hoofdstuk wordt uitgegaan van de investeringsmassa welke aan de bevoegdheid van de Commissie voor Oriëntatie en Coördinatie van de Overheidsopdrachten (C.O.C.) wordt onderworpen en aldus in de Algemene Toelichting bij de begroting van Ontvangsten en Uitgaven onder hoofdstuk IV, "Het nationaal programma van de overheidsinvesteringen" wordt behandeld. Voor alle duidelijkheid kan verwezen worden naar tabel 7 waar precies aangegeven staat over welke gegevens het gaat.

De reden van deze beperking is evident : via de door de C.O.C. gevolgde procedure (voorstelling van de glijdende driejarenprogramma's door de departementen en I.O.N. (Instellingen van Openbaar Nut), arbitrage door de C.O.C., beslissingen door het Ministerieel Comité voor Sociale en Economische Coördinatie, opname in de Rijksmiddelenbegroting), wordt het beoogde investeringsbeleid van de centrale overheid het best tot uitdrukking gebracht (1).

Het betreft de investeringen in het kader van de driejarenprogrammatische, concreet, de investeringen van de departementen - budgettaire sector (2) - en van een aantal Instellingen van Openbaar Nut, voor zover deze onderworpen zijn aan de driejarenprogrammatische (3). Worden niet behandeld, onder meer de investeringen van de Gewesten en Gemeenschappen, van de lokale besturen, van de overheidsbedrijven, de aankopen van Landsverdediging, de sociale woningbouw, de R.T.T., noch de alternatief gefinancierde investeringen.

Dit geheel van overheidsinvesteringen is als dusdanig het voorwerp van een gecoördineerd en programmatisch beleid vanwege de centrale overheid.

Het beleid heeft twee basisdoelstellingen, met name een functionele en een industriële, waarbij de budgettaire sanering de grenzen van de mogelijkheden voor deze beide basisdoelstellingen legt. De functionele doelstelling is gericht op de bevordering van de accuraatheid en samenhang van het investeringsprogramma, terwijl de industriële doelstelling beoogt de overheidsbestellingen in overeenstemming te brengen met een beleid gericht naar de economische bedrijvigheid (4).

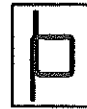
Deze investeringsmassa (+/- 75 miljard F in 1987) bedraagt thans minder dan de helft van de totale publieke kapitaaluitgaven zoals deze tot uiting komen in de Nationale Rekeningen.

(1) Zie bijlage.

(2) De gedebudgetteerde sector zou vanaf het programma 1988 worden afgeschaft.

(3) Namelijk : de Dienst voor de Regeling der Binnenvaart, de Regie voor Maritiem Transport, de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, de Nationale Maatschappij van Buurtspoorwegen, de Maatschappijen voor stedelijk vervoer, de Regie der Posterijen. Vanaf 1987 wordt de Regie van Telegrafie en Telefonie niet meer opgenomen in de driejarenprogrammatische.

(4) Het vroegere derde luik, het Programma van Industriële Selectiviteit, wordt hier niet behandeld.



Desondanks blijft de centrale overheid, zij het meestal slechts op indirecte wijze, op het ganse pakket haar invloed laten gelden. Inderdaad, met specifieke doeleinden, heeft zij een impact, onder meer :

- via de financiële middelen ter beschikking gesteld aan de Gewesten en Gemeenschappen;
- via de saneringsverplichtingen opgelegd aan de gemeenten;
- d.m.v. de investeringsenveloppes vastgesteld ten behoeve van de vrije, provinciale en gemeentelijke schoolgebouwen;
- via de sanering van de gezondheidssector, inzonderheid van de hospitaalgebouwen;
- via de uitgaven van de RTT en andere, min of meer autonome overheidsbedrijven waar de centrale overheid toch een invloed heeft in het beheer.

2.2. ANALYSE PER FUNKTIE

In tabel 7 worden de overheidsinvesteringen over de periode 1982-1986 weergegeven, op basis van vastleggingen m.b.t. de eigenlijke staatsinvesteringen, terwijl m.b.t. de I.O.N.-investeringen de werkelijke uitgaven als basis werden genomen. Deze investeringen werden gehergroepeerd volgens zeven functies die de weergave zijn van de belangrijkste overheidstaken inzake kapitaaluitgaven, waarbij de uitgaven van de budgettaire sector, de gedebudgetteerde sector en de I.O.N. werden samengevoegd.

Deze zeven functies zijn :

1. Vervoerpolitiek, met als subfuncties Wegen, Waterwegen en Openbaar Vervoer;
2. Gebouwenpolitiek;
3. Socio-culturele Materies;
4. Post;
5. Modernisering en informatisering van de Administratieve Diensten;
6. Openbare Veiligheid (Rijkswacht);
7. Overige (de "kleinere" investerende departementen, het programma Rationeel Energie Gebruik, Diversen).

Op te merken valt dat primo omwille van de aangewende bronnen en secundo door deze hergroepering, deze tabel niet vergelijkbaar is met andere gegevens (1).

(1) Hier wordt, om meerdere redenen, gesteund op de vastleggingen van de departementen en op werkelijk uitgevoerde investeringen voor de ION.



Tabel 7 - OVERHEIDSINVESTERINGEN (miljarden werkelijke prijzen)

	1982	1983	1984	1985	1986
Vervoerpolitiek					
Wegen	22.9	21.9	21.8	18.9	13.5
Waterwegen	27.5	25.4	25.5	21.9	15.9
Openbaar vervoer	36.3	35.3	36.0	32.4	21.1
TOTAAL	86.7	82.6	83.3	73.2	50.5
Gebouwenpolitiek	6.5	6.9	8.7	9.8	8.5
Sociaal/Culturele Materies					
Nationale Opvoeding	16.2	15.6	15.0	10.5	5.0
Volksgezondheid	0.4	0.9	2.0	2.8	1.9
TOTAAL	16.6	16.5	17.0	13.3	6.9
Post	1.0	1.9	1.4	1.1	1.0
Modernisering en informatisering van de Administratieve Diensten	0	0.1	0.4	0	1.3
Openbare Veiligheid	0.3	0.3	0.4	0.3	1.6
Overige	1.7	0.9	1.4	2.6	3.4
ALGEMEEN TOTAAL	112.8	109.2	112.6	100.3	73.2



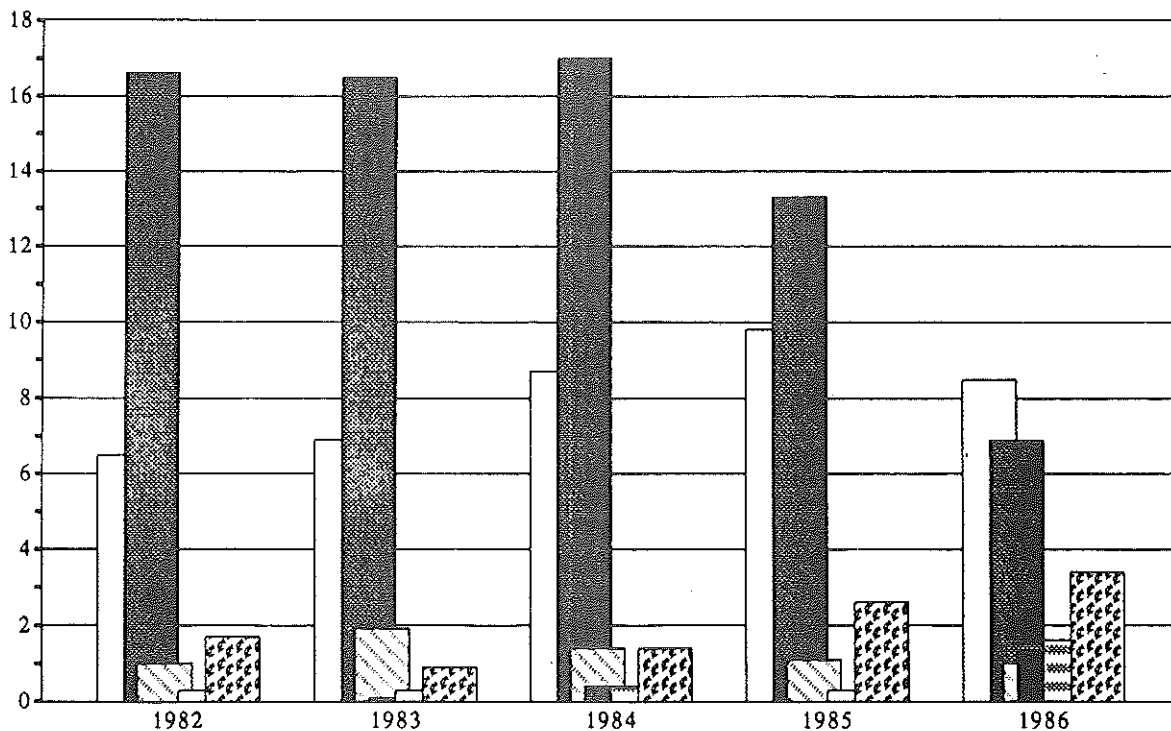
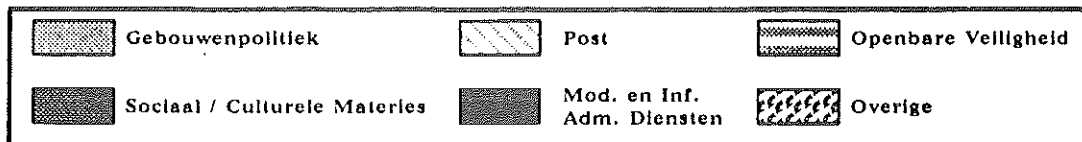
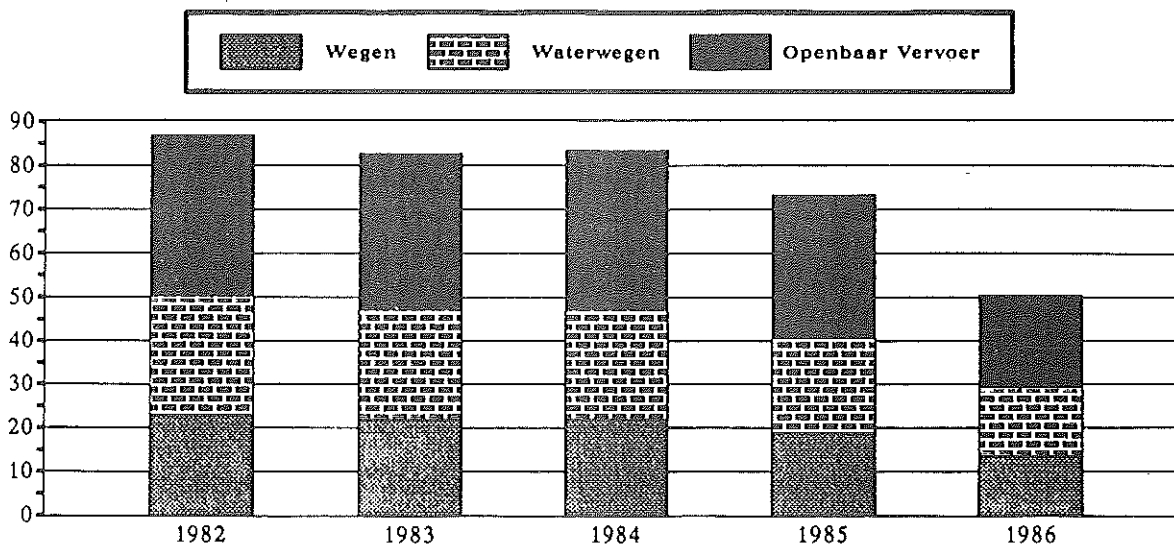
Tabel 8 - OVERHEIDSINVESTERINGEN (structuur)

	1982	1983	1984	1985	1986
Vervoerpolitiek					
Wegen	20.3%	20.1%	19.4%	18.8%	18.4%
Waterwegen	24.4%	23.3%	22.6%	21.8%	21.7%
Openbaar vervoer	32.2%	32.3%	32.0%	32.3%	28.8%
TOTAAL	76.9%	75.6%	74.0%	73.0%	69.0%
Gebouwenpolitiek	5.8%	6.3%	7.7%	9.8%	11.6%
Sociaal/Culturele Materies					
Nationale Opvoeding	14.4%	14.3%	13.3%	10.5%	6.8%
Volksgezondheid	0.4%	0.8%	1.8%	2.8%	2.6%
TOTAAL	14.7%	15.1%	15.1%	13.3%	9.4%
Post	0.9%	1.7%	1.2%	1.1%	1.4%
Modernisering en informatisering van de Administratieve Diensten	0.0%	0.1%	0.4%	0.0%	1.8%
Openbare Veiligheid	0.3%	0.3%	0.4%	0.3%	2.2%
Overige	1.5%	0.8%	1.2%	2.6%	4.6%
ALGEMEEN TOTAAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%



Grafiek 13

OVERHEIDSINVESTERINGEN (miljarden werkelijke prijzen)





In tabel 8 is de structurele evolutie (uitgedrukt in percentages) van de investeringen weer-gegeven.

1. Verschillende fenomenen zijn opvallend in de absolute cijfers :

- de aanzienlijke daling van het totale investeringsvolume van 113 miljard frank in 1982 tot 73 miljard frank in 1986 (welk bedrag +/- constant gehouden wordt in 1987);
- de ernstige daling voor de vervoerpolitiek en de sociaal-culturele materies, de verhoging voor alle overige functies behalve het onregelmatig verloopende pakket van de Post.

2. De globale evolutie is uiteraard bepaald door de budgettaire sanering, reeds ingezet in 1985 en doorgetrokken in 1986 (en later) alsmede de sanering van de Instellingen van Openbaar Nut, die hun investeringen gevoelig hebben ingekrompen.

3. De evoluties per functie kunnen als volgt worden toegelicht :

- **De vervoerfunctie :**

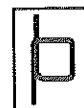
Alhoewel het totale volume ernstig is gedaald, wat niet alleen wordt verklaard door de budgettaire sanering maar eveneens door een verminderde groei in de vraag, blijkt de verhouding tussen de drie subfuncties nagenoeg stabiel. Binnen elke subsector echter zijn wel beduidende verschuivingen noteerbaar.

Zo daalde voor de Wegen het aandeel van de investeringen voor de afwerking van de grote projecten, terwijl bij de andere posten iets minder werd bespaard (Aanpassing van het net ingevolge de toename van het verkeer, Instandhouding van het patrimonium, Fietspaden, Veiligheid, Diversen, enz.).

Bij de Waterwegen doorstonden de kleinere posten (maritieme toegangswegen, water-beheersing, buitengewoon onderhoud) beter de besparing; de modernisering van de waterlopen eveneens, wat gekoppeld is aan het afwerken van de aanpassing van het net aan het 1350 ton-gabariet en de werken aan het Albertkanaal en het NV-Zeekanaal; de haveninvesteringen daalden het meest, door de langzame afwerking van Zeebrugge en in het algemeen het vertragen van de externe havenexpansies.

Het Openbaar Vervoer dient gesplitst in

- . Spoorwegen, waar de grootste daling in de kredieten nog niet plaatsvond in deze periode, maar waar zich wel reeds een vermindering van de investeringen in rollend materieel aankondigde;
 - . Stedelijk Vervoer, dat veel minder inleverde bij de sanering in 1986, wat te wijten is aan de belangrijke lopende metrowerken;
 - . de overige rubrieken (R.M.T. en R.L.W.) die als gevolg van jaarlijks wisselende behoeften, een gediversifieerd investeringsverloop over de verschillende jaren vertoonden.
- **De gebouwenpolitiek** vertoont een constante groei tot 1985, want nadien laat de budgettaire inspanning, in mindere mate echter dan voor de meeste andere rubrieken, zich ook hier

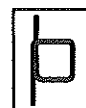


voelen. Deze evolutie is een gevolg van de uitbreiding van de opdrachten van de Regie der Gebouwen.

- De Sociaal-Culturele Materies van hun kant dalen abrupt in 1985 en 1986. De verklaring hiervoor ligt voor de hand : in deze jaren werden de kredieten voor de Schoolgebouwen fel verminderd, terwijl in 1986 bovendien de Grote Waterbouwkundige Werken van Nationaal Belang, die zijn ingeschreven op de begroting van Volksgezondheid, in afwachting van een vernieuwd akkoord met de Gewesten, werden opgeschort.
- De functie Modernisering en Informatisering van de Administratieve Diensten : na een bescheiden verloop tot 1985, wordt dit een relatief belangrijke nieuwe opdracht voor de overheidsinvesteringen.
- Hetzelfde kan gesteld worden voor de functie "Openbare Veiligheid".
- De functies "Overige" en "Post" vertonen enerzijds de normale, typische schommelingen die kenmerkend zijn voor de departementen met jaarlijkse wisselende behoeften, maar tonen in hun groei anderzijds de aandacht aan voor de creatie via de investeringspolitiek van een modern instrumentarium om hun opdrachten beter te vervullen (Financiën, Economische Zaken, Binnenlandse Zaken, Justitie, enz.).

Uit de verschuivingen, opgetreden tijdens de periode 1982-1986 (en nadien doorgetrokken) blijkt vooral voor de grote investerende departementen (Openbare Werken, Verkeerswezen, Nationale Opvoeding) in toenemende mate het inspelen op de specifieke vraagontwikkelingen. Dit verklaart de mogelijkheid tot vermindering van de investeringsenveloppe zonder de essentiële functionele behoeften van de departementen tekort te doen.

Daarnaast wordt het verleggen van accenten in het beleid eveneens duidelijk. Het aandeel van de vervoersector daalt, terwijl het streven naar het beter functioneren van de andere departementen via een adequate investeringspolitiek meer op de voorgrond treedt.



II. EFFETS ECONOMIQUES ECONOMISCHE EFFECTEN



3. EVALUATION DES EFFETS MACROECONOMIQUES DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

3.1. INTRODUCTION

L'évaluation des retombées des commandes publiques, et en particulier des investissements, sur la production, l'emploi et les grands équilibres macroéconomiques, doit être menée à plusieurs niveaux, et ces différentes analyses sont complémentaires.

En premier lieu, les projets d'investissements sont étudiés isolément. Pour un projet d'envergure, une approche microéconomique tentera de mesurer la production, l'emploi, les équipements, la valeur ajoutée, les importations nécessaires pour faire aboutir le projet. Sur cette base une analyse financière et une analyse coût-bénéfice du projet pourra être entreprise. Cette première étape concentre donc l'analyse sur les commandes publiques en elles-mêmes et sur les retombées qu'elles entraînent pour les firmes qui les exécutent.

Dans une seconde étape, on considère les répercussions des commandes publiques sur l'ensemble des demandes dérivées de biens et services aux autres secteurs d'activité. Supposons que le Gouvernement décide de commander la mise en chantier d'un bateau, la commande s'adressera à un chantier naval qui déterminera son prix en fonction de ses propres coûts de main-d'oeuvre, de structure, etc..., des matériaux et des sous-traitances dont il aura besoin : l'acier, les équipements intérieurs : mobiliers, appareillages, ...

Pour calculer les répercussions de cette commande, il convient dès lors d'additionner aux effets directs, la production, la valeur ajoutée, l'emploi nécessaires pour produire les demandes dérivées. Mais les demandes dérivées elles-mêmes occasionnent d'autres demandes dérivées dont il faudrait ajouter les effets et ainsi de suite.

Dans une troisième étape, on considère les répercussions du projet d'investissement non plus seulement du point de vue des effets directs ou indirects du projet sur la production nationale et les importations, mais aussi en envisageant les effets complexes et interdépendants sur les revenus, la consommation, l'inflation, les taux d'intérêt, la balance des paiements, ... bref toutes les variables de type macroéconomique. Une place particulière pourra être faite à ce moment au résultat net d'une variation des investissements publics sur le déficit de l'Etat, c'est-à-dire au mode de financement des investissements en regard des autres objectifs de l'Etat : objectif de déficit, autres objectifs de dépenses, objectifs fiscaux, etc...

Le schéma suivant présente une séquence, qui peut éventuellement être adaptée pour rencontrer des situations particulières d'analyse et d'aide à la décision en matière d'investissements publics. Elle reprend tous les aspects qui devraient être pris en considération lors d'études des projets à implications macroéconomiques.

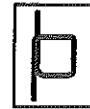
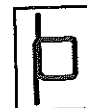


Figure 1 - Etapes de l'analyse des retombées économiques des investissements publics

- Phase 1**
- (a) Analyse du projet d'investissement
 - (b) Mesure des effets directs et de la rentabilité du projet
 - (c) Analyse coût-bénéfice
- Phase 2**
- (a) Analyse de la demande dérivée du projet d'investissement
 - (b) Mesure des effets directs et indirects sur la production et l'emploi au niveau national
 - (c) Analyse T.E.S. (Tableaux entrées-sorties)
- Phase 3**
- (a) Analyse des effets macroéconomiques du projet d'investissement et des demandes dérivées
 - (b) Mesure des effets macroéconomiques
 - (c) Analyse au moyen de modèles macroéconomiques
- Phase 4**
- (a) Analyse de politique économique et budgétaire
 - (b) Mesure de la rentabilité du projet au regard des arbitrages globaux
 - (c) Mécanismes institutionnels d'arbitrage (C.M.C.E.S., C.O.C., ...)



3.2 LES EFFETS SECTORIELS DIRECTS ET INDIRECTS DES INVESTISSEMENTS PUBLICS (les phases 1 et 2)

3.2.1 Analyse des projets individuels : les effets directs

L'analyse de chaque projet d'investissement est en principe réalisée par le Département qui est le maître d'oeuvre de celui-ci. Un chapitre de ce papier étant consacré à l'analyse projet par projet dans le cadre de l'analyse coût-bénéfice, nous ne nous y attarderons pas.

Lors d'une seconde phase, à partir des propositions de projets individuels, un programme triennal d'investissements est actualisé chaque année. Ce programme triennal est préparé pour le Gouvernement par la Commission d'orientation et de coordination des marchés publics.

A cette occasion, une analyse des retombées économiques du programme est réalisée pour le compte de la Commission par le Bureau du Plan.

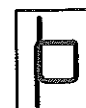
Le but de l'analyse est de déterminer l'impact direct ou indirect des dépenses d'investissement de l'Etat central (environ 30 % de la "Formation brute de Capital Fixe" nationale) sur l'activité des secteurs de production, et cela principalement au niveau de la production, de la valeur ajoutée, de l'emploi et des importations.

3.2.2 Analyse par la technique du T.E.S. : les effets sectoriels directs et indirects

Le Bureau du Plan a recours à l'analyse du "Tableau Entrées-Sorties" (T.E.S.) ou analyse Input-Output qui a l'avantage de tenir compte des relations intersectorielles, lesquelles peuvent s'avérer très importantes dans des secteurs tels que la construction ou le matériel de transport, deux secteurs qui dépendent très largement des commandes de l'Etat.

Les tableaux Entrées-Sorties permettent d'évaluer pour une année les effets cumulatifs sur la production, la valeur ajoutée, les importations de tous les secteurs des différentes catégories de demande finale : consommation, investissements, exportations, ...

Ce que nous appellerons la technique du T.E.S. consiste à appliquer les paramètres ou ratios, calculés pour une année sur une base statistique, à l'évaluation de projets nouveaux ou d'un programme nouveau d'investissement. Les paramètres sont corrigés ou mis à jour pour tenir compte de l'augmentation des prix et de la productivité qui a eu lieu durant la période qui sépare l'année de constitution du T.E.S. et l'année de mise en oeuvre du programme d'investissement. Comme on le verra ultérieurement, les principaux paramètres utilisés sont : les contenus moyens en importations, en valeur ajoutée et en emplois, ainsi que les multiplicateurs intersectoriels de la demande finale.



Les tableaux Entrées-Sorties sont publiés avec un certain niveau d'agrégation par l'I.N.S. pour les années 1965, 1970 et 1975 (1). Le Bureau du Plan a calculé les parts ou contenus moyens en facteurs primaires de chaque secteur : valeur ajoutée, importations, ... des différentes catégories de demandes finales produites localement (donc à l'exclusion des importations livrées directement à la demande finale).

Le niveau d'agrégation retenu par l'I.N.S. est une décomposition de la production en 50 branches.

A titre indicatif, les tableaux 9 et 10 donnent pour 1975, de façon très agrégée, le contenu (hors T.V.A.) en facteurs primaires et en importations intermédiaires et finales des différentes catégories de demande finale produites localement.

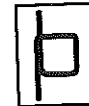
Un exemple : au tableau 9 on peut constater que la branche construction, lorsqu'elle fournit pour 1 milliard de BEF à la demande finale (investissements publics par exemple), fait appel à des salaires bruts du secteur lui-même et d'autres secteurs pour 349 millions, 132 millions de cotisations patronales à la sécurité sociale, ... et 238 millions d'importations intermédiaires.

Tableau 9 - Contenus directs et indirects en facteurs primaires des productions belges livrées à la demande finale par les secteurs concernés par les investissements publics (T.E.S. 1975 hors T.V.A., en pourcents)

	Produits métalliques	Machines agricoles et Industrielles	Machines de bureau	Matériel électrique	Automobiles	Matériel de transport	Construction
Salaires	42.3	39.7	30.1	41.7	20.4	47.5	34.9
Cotisations patronales de Sécurité sociale	10.9	9.6	7.1	9.9	5.0	12.2	13.2
Excédent net d'exploitation	8.8	9.7	28.5	6.4	1.5	- 0.5	21.6
Amortissements	7.0	6.5	7.1	6.1	3.5	8.6	5.8
Sous-total : Valeur ajoutée brute au coût des facteurs	69.0	65.5	72.9	64.1	30.5	67.8	75.5
Taxes Indirectes (sauf T.V.A.) moins	0.6	0.5	0.5	0.5	0.4	0.3	1.4
Subsides	- 1.1	- 0.9	- 0.9	- 0.7	- 0.4	- 2.2	- 0.7
Sous-total : Valeur ajoutée brute hors T.V.A.	68.5	65.1	72.5	63.9	30.4	65.8	76.2
Importations	31.5	34.9	27.5	36.1	69.6	34.2	23.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Ces résultats sont tirés de : Bureau du Plan : Matrices Input-Output 1965, 1970 et 1975, novembre 1982.

(1) Le fait de ne pouvoir disposer actuellement en 1988 que d'informations de 1975 et non d'un tableau entrées-sorties annuel comme dans la plupart des pays industrialisés est devenu parmi les économistes un réel sujet de préoccupation. Il n'est pas utile de répéter une fois encore que cette carence est hautement dommageable pour la conduite de la politique économique.



Au tableau 10, on donne le contenu total en salaires, importations, ... des catégories de demande finale.

Tableau 10 - Contenus directs et indirects des productions belges livrées à la demande finale par catégories de demande finale (T.E.S. 1975 hors T.V.A., en pourcents)

	Consomma- tion privée	Consomma- tion publique	Formation brute de Capital fixe	Exportations	Demande finale totale
Salaires	28.7	71.0	36.8	30.4	35.7
Cotisations patronales de Sécurité sociale	7.9	15.2	12.5	7.9	9.4
Excédent net d'exploitation	32.1	1.4	17.7	12.6	19.2
Amortissements	9.2	3.4	6.0	7.4	7.3
Sous-total : Valeur ajoutée brute au coût des facteurs	77.9	91.5	73.0	58.3	71.6
Taxes indirectes (sauf T.V.A.)	5.1	0.9	1.7	2.9	3.3
moins					
Subsides	- 4.1	- 1.9	- 0.8	- 2.1	- 2.6
Sous-total : Valeur ajoutée brute hors T.V.A.	78.9	90.5	73.9	59.1	72.3
Importations	21.1	9.5	26.1	40.8	27.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

3.2.3 Un exemple d'application de la technique du T.E.S. : le programme d'investissement public de 1985

L'utilisation de la technique du T.E.S. pour mesurer plus spécifiquement l'impact d'un programme d'investissements publics implique que l'on connaisse la nature des biens demandés et leur origine géographique : nationale ou importée. La structure des dépenses par type de produit est obtenue à partir des résultats de la première phase. La collecte de ces données est obtenue par circulaire envoyée à chaque département investisseur (1).

Cette structure fut par la suite appliquée aux dépenses d'investissements finalement retenus pour les départements et permit d'obtenir les dépenses d'investissement selon la nature des biens d'une part, et l'origine du financement d'autre part : budgétaire, débudgétisée (O.I.P.), programme complémentaire. Au niveau du financement budgétaire auquel nous nous

(1) Note BP(85)AG-626/ld/481 : "Investissements publics et activité économique".



intéresserons exclusivement ici à titre exemplatif, le total des dépenses d'investissement s'élevait à 106,318 milliards qui se répartissaient de la manière suivante :

produits métalliques	6,158
construction mécanique	1,188
construction électrique	9,618
machines de bureau	0,715
construction automobile	0,671
autres matériels de transport	7,205
construction	78,863
meublier	0,075
terrains	1,825

Total	106,318
-------	---------

Comme cela l'a déjà été dit au premier chapitre, en moyenne les 3/4 des investissements publics sont orientés vers le secteur de la construction dont on peut supposer que la production est essentiellement d'origine nationale. Au tableau 11, on donne à titre exemplatif, la ventilation des investissements publics (secteur budgétaire) par produits en 1985 et en soulignant leur relative stabilité dans le temps (1), la part d'importations directes qu'ils comportaient en 1975 (année du dernier T.E.S.).

En moyenne, si on se base sur les chiffres de ce tableau, 87,9 % des sommes consacrées aux investissements seraient directement affectées à des productions nationales en provenance de deux secteurs : les fabrications métalliques et la construction. L'utilisation de l'analyse Input-Output permet d'obtenir une décomposition de la production nationale en valeurs ajoutées et importations du secteur lui-même et des secteurs fournisseurs selon le schéma suivant (figure 2).

(1) BOSSIER, F., de BIOLLEY, T., et VANDAMME, L., Cumulated costs and import contents in de Belgian Input-output tabels of 1965, 1970 and 1975. Cahiers économiques de Bruxelles, n ° 101, 1er trimestre 1984.

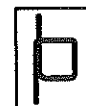
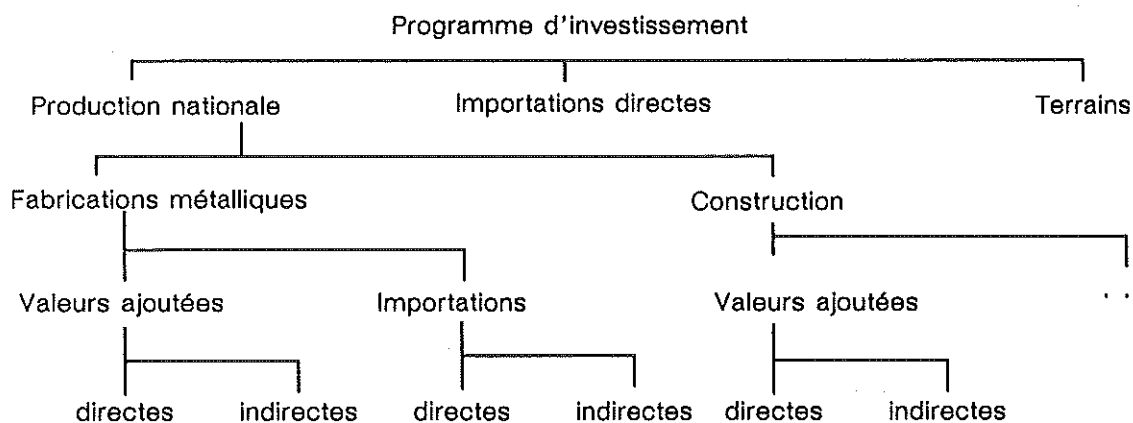


Tableau 11 - Ventilation des investissements publics (a) par secteurs producteurs et part directement importée (en pourcents)

	Proportion du total des investissements publics en 1985	Part importée directe en 1975
Produits métalliques	5.8	33
Construction mécanique	1.1	70
Matériel de bureau	0.7	92
Construction électrique	9.0	22
Construction automobile	0.6	66
Autres transports	6.8	36
Total fabrications métalliques	24.0	30 (b)
Construction	74.3	3
Terrains	1.7	0
	100.0	10,4 (b)

(En pourcents)
 (a) Secteur budgétaire
 (b) Moyenne

Figure 2 - Décomposition des effets sectoriels d'un programme d'investissement public



Au tableau 12, on a repris les résultats synthétiques de cette analyse. Le montant des investissements concerne uniquement les productions nationales à l'exclusion donc des importations directes et des terrains. La première colonne donne la répartition des commandes directes aux divers secteurs : essentiellement les fabrications métalliques et la construction, les autres secteurs ont des chiffres négligeables (voir chapitre 1).

La deuxième et la troisième colonne donnent la répartition des commandes en contenu importés et en valeurs ajoutées directes et indirectes. On constate d'abord que les importa-



tions indirectes sont non négligeables, près de 26 % du montant des commandes adressées à la production nationale. Si on additionne les parts importées directes et indirectes rapportées au total du programme d'investissement, on obtient un total de 33,2 %.

Importations directes :	10,4 %	
Importations indirectes :	22,8 %	(soit 25,8 x 87,9) (Tableau 12)
- sous-total :	33,2 %	
Valeur ajoutée :	65,1 %	
Terrains :	1,7 %	(soit 74,2 x 87,9) (Tableau 12)
- total :	100,0 %	

Deuxième constatation : les contenus en valeurs ajoutées se répartissent prioritairement sur base des effets directs, mais la répercussion sur les autres secteurs est elle aussi très importantes : (ciment, bois, commerce, transport, sont les secteurs les plus concernés) (1).

Tableau 12 - Paramètres moyens du programme d'investissements publics en 1985 (Commandes aux entreprises nationales)

	Proportion des commandes par secteur	Contenus moyens en	
		Importations Indirectes	valeurs ajoutées
- Fabrications métalliques	18,0	6,2	12,7
- Construction	82,0	0	40,5
- Autres secteurs	0	19,6	20,6
Total	100 %	25,8	74,2

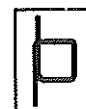
Source : Bureau du Plan, Direction sectorielle (85)AG-626.

3.2.4 Limites de la méthode

On doit faire plusieurs remarques sur l'utilisation d'une telle méthode pour évaluer les effets économiques directs et indirects d'un projet d'investissement particulier.

1. Un projet particulier peut donner lieu à des effets directs atypiques sur la production, la valeur ajoutée, etc... d'un secteur. Il suffit pour cela que les coefficients de consommations unitaires de facteurs, de produits intermédiaires et d'importations associés à ce projet

(1) Pour plus de détails voir Bureau du Plan, Direction sectorielle, (85)AG-626.



spécifique soient significativement différents des coefficients moyens relevés par l'analyse statistique. Exemple : la commande publique est passée à une firme plus productive que la moyenne, ou à une grande entreprise qui peut profiter d'économies d'échelles importantes. Dans ce cas, le calcul des effets directs et indirects tels qu'ils découlent de l'utilisation des T.E.S. sera biaisé. On peut tenter d'y remédier en corrigeant les coefficients directs qui seraient calculés lors de l'analyse du projet, et en recalculant tous les coefficients du tableau 9.

2. L'application à des projets de 1985 de coefficients techniques dérivés du T.E.S., c'est-à-dire d'une analyse statistique sur des données de 1975 (date du dernier T.E.S. disponible) doit être faite avec beaucoup de prudence. La structure productive belge a beaucoup évolué puisque toutes ces années qui se sont écoulées depuis 1975 ont été précisément des années de crise et de restructuration industrielle.

3.2.5 Effets sur l'emploi

Le tableau ci-dessous donne le nombre moyen d'emplois concernés par les commandes publiques nationales.

Ces chiffres d'emplois sont obtenus en estimant la productivité moyenne de chaque secteur. En divisant par la productivité sectorielle moyenne la valeur ajoutée induite par le programme d'investissement pour chaque secteur, on obtient le nombre d'emplois moyens concernés par les investissements publics.

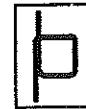
La productivité sectorielle de 1985 est calculée en prenant pour année de départ les données du T.E.S. (valeur ajoutée divisée par l'emploi) et en y appliquant le taux de croissance moyen de la productivité dans la nomenclature des comptes nationaux.

Tableau 13 - Paramètres moyens du programme d'investissements publics en 1985 : Contenu moyen en emplois d'un milliard d'investissement public

	Rapporté à la production nationale (1)	Rapporté au total des investissements publics (2) (*)
Fabrications métalliques	112	98
Construction	346	304
Autres	172	151
Total	630	553

(*) Le dénominateur de la colonne (2) comprend celui de la colonne (1) plus les terrains et les importations directes : (2) est donc égal à (1) x 87,9 %.

Une méthode plus approximative est parfois utilisée : elle consiste à calculer l'effet direct sur l'emploi d'un investissement public, et à appliquer à l'emploi résultant le multiplicateur de la production dérivé lui aussi de l'analyse du T.E.S.



Le tableau 14 donne cet effet multiplicateur pour chaque secteur. Chaque chiffre du tableau peut être interprété de la façon suivante. La production équivalente à 1 milliard de francs dans un secteur entraîne une production supplémentaire dans les autres secteurs. La valeur de la production totale directe et indirecte est donnée par le multiplicateur.

Un exemple : pour une commande publique de 1 milliard au secteur de la construction, la production nationale directe et indirecte (y compris les importations indirectes) est multiplié par 1,51 soit 1,51 milliard.

Tableau 14 - Multiplicateurs sectoriels du T.E.S. de 1975

Matrice Input-Output 1975 (Net). Effet multiplicateur total. (en milliards de francs).

	1. Agric.	2. Houil.	3. Coke	4. Petro.	5. Elec.	6. Gaz	7. Eau
Multiplicateur	1.71	1.35	1.65	1.04	1.34	1.11	1.24

Matrice Input-Output 1975 (Net). Effet multiplicateur total. (suite)

	8. Ferr.	9. N.Fer.	10. Verre	11. Clément	12. N.Met.	13. Chimie	14. Métal
Multiplicateur	1.89	1.15	1.31	1.52	1.32	1.32	1.36

Matrice Input-Output 1975 (Net). Effet multiplicateur total. (suite)

	15. M.Agr.	16. M.Bur.	17. Mat.El.	18. Autos	19. Tspts.	20. Viande	21. Lait
Multiplicateur	1.35	1.20	1.24	1.17	1.27	2.17	2.15

Matrice Input-Output 1975 (Net). Effet multiplicateur total. (suite)

	22. Allm.	23. Boiss.	24. Tabac	25. Confe.	26. Text.	27. Cuir	28. Bois
Multiplicateur	1.48	1.30	1.11	1.25	1.34	1.19	1.44

Matrice Input-Output 1975 (Net). Effet multiplicateur total. (suite)

	29. Papier	30. Caou.	31. Plast.	32. Manuf.	33. Const.	34. Répar.	35. Récup.
Multiplicateur	1.33	1.30	1.24	1.15	1.50	1.27	1.12

Matrice Input-Output 1975 (Net). Effet multiplicateur total. (suite)

	36. Comm.	37. Horeca	38. Trains	39. T/Ter.	40. T/Fluv.	41. T/Mer	42. T/Air
Multiplicateur	1.20	1.47	1.33	1.25	1.24	1.33	1.26

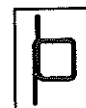
Matrice Input-Output 1975 (Net). Effet multiplicateur total. (suite)

	43. Annex.	44. Commu.	45. S.Fin.	46. S.NDA	47. Loat.	48. Santé	49. S.Pub.
Multiplicateur	1.05	1.15	2.92	1.22	1.25	1.26	1.32

Matrice Input-Output 1975 (Net). Effet multiplicateur total. (suite)

	50. Ensel.
Multiplicateur	1.17

Cette méthode est sans doute beaucoup trop approximative. D'abord, elle applique le coefficient d'emploi direct à tous les effets indirects, c'est-à-dire que si l'emploi direct con-



cerne un secteur intensif en main-d'oeuvre, il est supposé que tous les secteurs qui livrent indirectement ont un coefficient d'emploi aussi élevé.

Ensuite, elle suppose que le multiplicateur d'emplois est égal au multiplicateur de la production ce qui n'est pas tout à fait correct, mais, pour les investissements publics les multiplicateurs sont très proches dans l'analyse du T.E.S. (1).

Néanmoins, la méthode a été utilisée en la corrigeant pour obtenir les effets sur l'emploi d'une ventilation fine des dépenses d'investissements en construction.

3.2.6 Modulation des effets sur l'emploi

Les tableaux 15 à 18 donnent une évaluation, effectuée à partir d'une enquête, des emplois directs de divers types d'investissements publics, particulièrement ceux qui ont trait au secteur de la construction. Dans le tableau 18, il a été tenté d'évaluer des effets totaux directs et indirects sur l'emploi en utilisant un multiplicateur modulé pour tenir compte du fait qu'à une plus forte intensité en travail direct correspond nécessairement une moindre part d'indirect et inversement.

On constate que les effets moyens sur l'emploi des investissements indiqués dans ces tableaux sont moindres que ceux obtenus à partir de l'évaluation faite à partir du T.E.S. :

- (i) 630 emplois pour l'approche T.E.S. pour la partie échéant à des entreprises de production nationale, 563 emplois par milliard d'investissements publics si on rapporte les emplois à la totalité du programme d'investissement (donc y compris les importations directes),
- (ii) de 500 à 540 emplois (selon les multiplicateurs moyens retenus) pour l'approche par enquête.

Dans les concepts qui sont les plus comparables on aurait donc une plage d'incertitude d'une bonne centaine d'emplois (630 ou 500). Cette différence tient sans doute aux diverses approximations qui sont faites dans chacune des méthodes. (Rappelons à ce titre que le dernier T.E.S. recensé est celui de 1975).

(1) Le multiplicateur de la production est de 1.466 et celui de l'emploi de 1.475.



Tableau 15 - Evaluation de l'emploi direct dans les investissements de génie civil en 1985

	Nombre d'emplois directs par milliard de francs investis, T.V.A. comprise (1)	Indice à base = 100 pour la construction résidentielle neuve (2)
Ensemble des travaux routiers (a)	300	69
- Autoroutes et routes express	286	66
- Elargissement de chaussées et ouvrages d'art	314	72
- Modernisation de voies routières	304	70
- Pistes cyclables, plantations, murs anti-bruit, carrefours, etc...	446	103
Voies hydrauliques et ports (a)		
- Travaux portualres, de canalsation, de digues	300	69
- Barrages	361	83
- Petits travaux hydrauliques	390	90
- Entretien extraordinaire	422	97
- Dragage	137	32
- Equipements et infrastructures touristiques (Eau d'Heure)	560	129
Forages géologiques (a)	90	21
Electricité et électronique (A.E.E.) (a)	257	59
Transports urbains	240	55
Chemins de fer : travaux de la voie	383	88
Espaces verts urbains (entretien et aménagement mineurs)	700	161
Ensemble des investissements de l'Etat central, compte tenu des importations (structure de 1984)	300	69
dont ceux du département des Travaux publics	307	71
et de celui des Communications	250	58

(a) Classification budgétaire.

(2) = (1) en pourcents de l'emploi direct général par 1 milliard d'investissement dans la construction résidentielle neuve, soit 434 emplois.

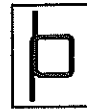


Tableau 16 - Evaluation de l'emploi direct dans les investissements en bâtiments en 1985

	Nombre d'emplois directs par milliard de francs investis, T.V.A. comprise	Indice à base = 100 pour la construction résidentielle neuve
Bâtiments non résidentiels, surtout industriels (1)	340	78
Immeubles de bureaux	385	89
Bâtiments industriels		
- de grande taille	340	78
- de petite taille	357	82
Ecoles primaires et secondaires	400	92
Hôpitaux	398	92
Salles de spectacle	366	84
Gares routières	387	89

(1) Dans les entreprises avec forte activité d'assembler à l'exportation on a observé en 1984 de 59 à 87 emplois directs par milliard de chiffre d'affaires, hors sous-traitance.



Le tableau 17 a été dressé dans le cadre d'investigations portant sur le logement en général et examinant plus particulièrement les travaux de réhabilitation.

Tableau 17 - Evaluation de l'emploi direct nécessité par les travaux de construction et de réhabilitation de logements en 1985

	Nombre d'emplois directs par milliard F de travaux (T.V.A. comprise)	Indice		
		Branche construction = 100	Construction neuve = 100	Industrie manufacturière = 100 (1)
Ensemble de la construction	360	100	83	138
Construction neuve	434	120	100	166
Reconstruction	440	122	101	169
Réhabilitation fondamentale	467	130	108	179
Transformations au sens des comptes nationaux	564	156	130	216
Réhabilitation				
1) Maître d'oeuvre public				
Etat initial très bon et adapté	vers 582	161	134	223
Etat initial bon et adapté	602	167	139	231
Etat initial moyen et partiellement adapté	vers 626	174	144	240
Etat initial dégradé et fort inadapté	vers 660	183	152	253
Sortie d'insalubrité (assainissement seul)	vers 680	189	157	261
2) Maître d'oeuvre privé				
Réhabilitation incomplète par entreprises seules (2)	vers 600	167	138	230
Réhabilitation plus ou moins complète avec finition par l'occupant	vers 550	153	127	211
Travaux avec grande part de finition	vers 650	181	150	249
Travaux majoritairement de confort	vers 450	125	104	172
Finition et modernisation par entreprise (2)	vers 800	222	184	307
Petit entretien	vers 230	64	53	88
Travaux limités à la peinture	vers 520	144	120	199
Travaux limités à la pose de papier peint	vers 250	69	58	96
Travaux limités à la pose de moquette	vers 30	8	7	11
Réaffectation au logement. Etat initial moyen	vers 650	181	150	249
Tentative d'évaluation globale				
- Réhabilitation pratiquée par les pouvoirs publics	vers 640	178	147	245
- Réhabilitation pratiquée dans le marché privé	vers 500	139	115	192

- (1) Banque de données HERMES (Bureau du Plan) : 261 emplois directs dans l'industrie manufacturière par milliard de francs de production en 1985, T.V.A. comprise. La dernière année observée est 1983. L'année 1985 est donc projetée. Par secteur de l'industrie : 187 emplois directs dans les biens intermédiaires, 313 dans les biens d'équipement et 286 dans les biens de consommation.
- (2) Actualisation de VERSCHURE, 10.1.1984.

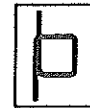


Dans un dix-huitième tableau synthétique il est tenté de moduler le coefficient multiplicateur d'emploi (de 1,2 à 1,9), évaluant aussi l'emploi indirect et total

Tableau 18 - Nombres d'emplois indirects et totaux évalués, pour 1985, par milliard de F dépensé, T.V.A. comprise

	Emploi direct	Coefficient multiplicateur	Emploi indirect	Emploi total
Ensemble de la construction	360	1,4	144	504
- Entreprises de 20 ou 10 ouvriers et plus	301	1,25	75	376
Général civil	282	1,24	68	350
Gros œuvre	351	1,20	70	421
20 à 49 ouvriers	264	1,25	66	330
50 ouvriers et plus	426	1,7	301	727
Parachèvement	440	1,66	292	732
10 à 49 ouvriers	408	1,85	315	755
Ensemble des entreprises de 10 ou 20 ouvriers et plus	317	1,35	111	428
Moins de 50 ouvriers	390	1,30	117	507
50 ouvriers et plus	287	1,36	106	390
- Entreprises plus petites et indépendants	398	1,45	179	577
Construction de bâtiments non résidentiels	Vers 360	1,35	126	486
Ensemble du secteur résidentiel (Investissements et dépenses courantes)	Vers 500	1,45	225	725
Ensemble des investissements en logements	445	1,65	289	734
Construction résidentielle sur terrain nu	434	1,69	299	733
Construction de maisons unifamiliales				
- privées	437	1,69	302	739
- sociales groupées	349	1,85	297	646
- isolées	377	1,76	267	664
Construction d'immeubles à appartements				
grands blocs	424	1,71	301	725
petits blocs	443	1,67	297	740
Reconstruction	440	1,63	277	717
Réhabilitation fondamentale	467	1,58	271	738
Transformations dans les comptes nationaux	564	1,35	197	761
Réhabilitations publiques. En moyenne	597	1,38	227	824
- Etat initial très bon et adapté	Vers 582	1,26	151	733
- Etat initial bon et adapté	602	1,38	229	831
- Etat initial moyen et en partie inadapté	Vers 626	1,37	232	858
- Etat initial dégradé et fort inadapté	Vers 660	1,35	231	891
- Sortie d'insalubrité	Vers 680	1,30	204	884
Réhabilitations privées	Vers 500	1,30	150	650
- Incomplète. Finition par l'occupant	Vers 550	1,20	110	660
- Grande part de finition	Vers 430	1,60	260	690
- Surtout modernisation et confort	Vers 450	1,25	113	563
Réaffectation au logement (état initial moyen)	Vers 640	1,36	230	870
Isolation de logements	511	1,42	215	726
Petit entretien				
Travaux de peinture	Vers 520	1,25	130	650
Pose de papier peint	Vers 520	1,9	225	475

Source : Bureau du Plan.

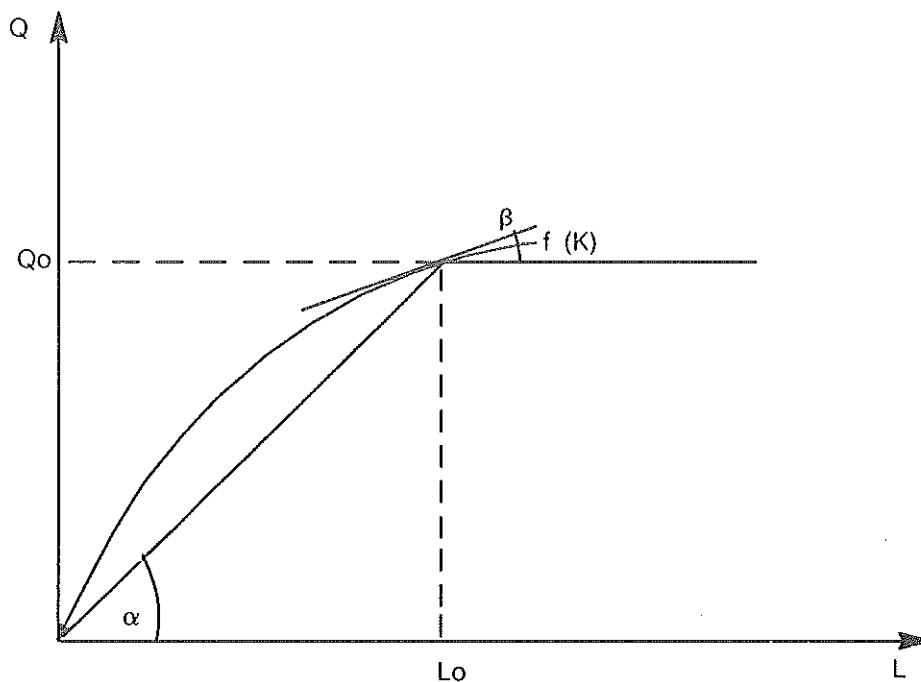


3.2.7 Effets marginaux et effets moyens sur l'emploi

Quelle que soit la méthode utilisée, le résultat permet d'évaluer le coefficient moyen d'emplois concerné par un programme d'investissements. Par contre, lorsqu'il s'agit d'analyser l'effet sur l'emploi qu'aurait une dépense d'un milliard supplémentaire, il convient d'utiliser des coefficients marginaux et non des coefficients moyens.

En effet, les coefficients moyens ne sont pas fixes mais variables en fonction de diverses grandeurs : le niveau du stock d'équipement, le niveau de production, etc... Habituellement, les fonctions de production utilisées par les économistes se présentent de la façon illustrée au graphique suivant (figure 3).

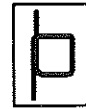
Figure 3 - Fonction de production



Pour un stock de capital donné, le rapport entre l'emploi (L) et la production (Q) suit une courbe $f(K)$.

Au point Q_0L_0 , le coefficient technique de l'emploi est donné par l'angle α , le coefficient marginal est donné par l'angle β qui est inférieur au coefficient technique moyen α .

La non linéarité de la fonction est plus ou moins prononcée par secteur. Plus le stock de capital est faible par rapport à l'emploi, c'est-à-dire plus le secteur est intensif en main-



d'œuvre plus la courbure sera faible, tendant vers une droite. Alors le coefficient technique moyen se rapproche du coefficient marginal. On peut supposer que ce sera le cas pour le secteur de la construction principal fournisseur des investissements publics.

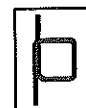
Mais par ailleurs, les chiffres utilisés, à savoir : l'emploi recensé au trente juin de chaque année, ne tient pas compte de la durée d'utilisation de la main-d'œuvre qui varie en fonction des fluctuations cycliques de la conjoncture. En période de basse conjoncture, les entreprises offriront moins d'heures supplémentaires, les travailleurs seront plus longtemps en chômage technique, ou seront occupés à des tâches moins productives directement, telles que maintenance, etc... Il en résulte une productivité faible qui s'accroît très rapidement dès que la conjoncture reprend.

Ainsi lorsqu'on estime des fonctions d'emploi sur séries chronologiques, selon les modèles utilisés, on peut aboutir à des élasticités à court terme de l'emploi à la valeur ajoutée de l'ordre 0,3 à 0,5 selon les secteurs, et de l'ordre de 0,7 à 0,8 à long terme.

Ce qui signifie que le contenu marginal en emploi serait égal à court terme au tiers ou à la moitié du contenu moyen en emploi, et à long terme à 70 ou 80 % du contenu moyen en emploi.

On comprend dès lors la différence d'emplois générés par 1 milliard d'investissement public entre l'approche T.E.S. (de l'ordre de 500 emplois) et l'approche des modèles (de l'ordre de 200 emplois).

On peut dès lors conclure que les coefficients de contenus moyens en emplois obtenus à partir de l'approche des T.E.S. peuvent être considérés comme une bonne base de référence, mais qu'ils sont très probablement surévalués dans le cas de la plupart des secteurs.



3.3 LES EFFETS MACROECONOMIQUES DES INVESTISSEMENTS PUBLICS (la phase 3)

3.3.1 Remarque liminaire

La problématique de la détermination des effets macroéconomiques des dépenses publiques est désormais familière quoique sujette à des controverses d'écoles qui portent, il est vrai, plus sur les effets à long terme qu'à court terme.

Le débat d'idées – ainsi que les interactions des événements et des idées – qui a commencé à la fin des années 60 portant sur la remise en cause du modèle keynésien simple a permis d'enrichir ce modèle de base et d'envisager les interactions des dépenses publiques avec de nombreux aspects complémentaires de la vie économique et financière.

3.3.2 Les effets keynésiens à court terme

Le modèle keynésien de base qui était utilisé jusqu'au début des années 70 part de l'hypothèse que l'économie se trouve en état de déséquilibre où l'offre globale de biens et services ainsi que de travail est supérieure à la demande effective. Cette offre excédentaire se manifeste par du chômage involontaire et des capacités de production inutilisées. L'économie ne revient pas à l'équilibre parce que les prix et les salaires sont rigides pour toutes sortes de raisons, et notamment parce que les hypothèses de concurrence imparfaite sont plus vraisemblablement applicables à l'économie réelle que l'hypothèse de concurrence parfaite qui conduit à l'idée d'équilibre.

Néanmoins à long terme les forces du marché feront évoluer les prix vers l'équilibre postulé par la théorie classique.

Dans ces conditions, le modèle keynésien de base permet de montrer qu'une augmentation exogène de la demande effective, par exemple par une augmentation des dépenses publiques d'investissements, entraîne une augmentation directe et indirecte de la production et de l'emploi et, en conséquence, des revenus distribués par les entreprises. Ces revenus à leur tour donnent lieu à un accroissement de consommation et d'épargne des particuliers qui accroissent une nouvelle fois la production, les revenus, etc... (figure 4).

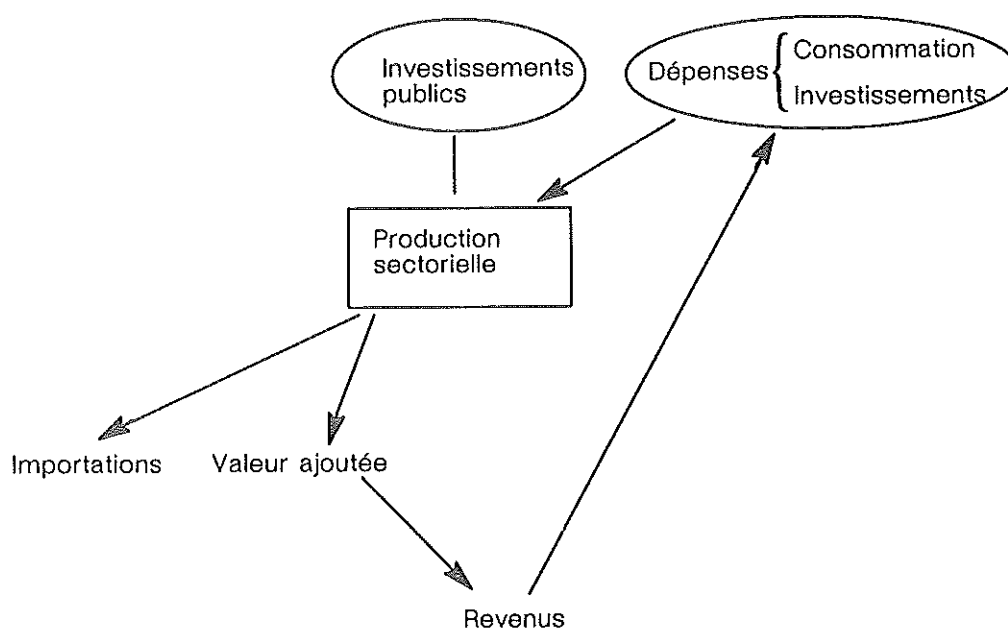
La dépense exogène supplémentaire qui est à l'origine de ces effets permet d'accroître le produit national et l'emploi par son effet propre (direct et indirect) ainsi que par l'addition de toutes les demandes dérivées découlant de l'augmentation des revenus.

Le multiplicateur keynésien permet de calculer l'effet final sur le produit national d'une variation exogène des dépenses ou des revenus. Ce multiplicateur est fonction de différents paramètres. Il est principalement d'autant plus élevé que



- la propension marginale à consommer est élevée;
- la propension à investir est élevée;
- la propension marginale à importer est faible;
- la pression fiscale est faible.

Figure 4 - Effets macroéconomiques des investissements publics



Le multiplicateur varie dans le temps si les paramètres varient. Les accroissements continus de la pression fiscale et de la propension à importer qui est elle-même le résultat de l'ouverture des frontières et d'un élargissement de la division internationale du travail ont conduit à une diminution tendancielle du multiplicateur.

Le tableau 19 illustre la diversité des multiplicateurs selon les pays.

Le niveau de l'inflation est donné par la courbe de Phillips qui établit une relation entre le taux de croissance des prix et le niveau du chômage qui est représentatif du déséquilibre.

L'augmentation de l'inflation entraîne, elle aussi, une diminution du multiplicateur car elle peut conduire à une diminution de la propension à consommer, à une baisse de la demande de main-d'oeuvre suite au renchérissement du coût du travail, et, surtout, à une baisse des parts de marchés des entreprises nationales face à la concurrence internationale.

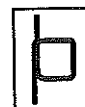


Tableau 19 – Multiplicateur des dépenses publiques en taux de change fixes et avec politique monétaire accommodante (1)

(2)		Année				
		1	2	3	4	5
Etats-Unis	(0,12)	1,5	1,8	1,7	1,6	1,4
Japon	(0,16)	1,4	1,7	1,7	1,7	1,4
Canada	(0,32)	1,1	1,4	1,4	1,4	1,3
Royaume-Uni	(0,24)	0,9	1,1	1,0	1,0	0,9
France	(0,24)	1,1	1,3	1,4	1,3	1,1
Allemagne	(0,31)	1,2	1,4	1,3	1,2	1,1
Italie	(0,28)	1,2	1,4	1,3	1,2	1,2
Australie	(0,19)	1,4	1,4	1,1	0,9	1,2
Autriche	(0,43)	0,9	0,9	0,8	0,6	0,5
Belgique	(0,68)	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5
Danemark	(0,35)	1,0	1,0	0,9	0,8	0,7
Finlande	(0,33)	1,2	1,1	0,8	0,5	0,3
Grèce	(0,28)	1,1	1,1	1,1	0,9	0,9
Islande	(0,48)	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Irlande	(0,68)	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3
Pays-Bas	(0,55)	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Nouvelle Zelande	(0,32)	1,0	0,9	0,7	0,7	0,7
Norvège	(0,39)	0,9	0,9	0,7	0,5	0,3
Portugal	(0,46)	1,0	1,0	0,9	0,8	0,7
Espagne	(0,20)	1,2	1,4	1,3	1,1	1,1
Suède	(0,31)	1,0	0,9	0,8	0,7	0,6
Suisse	(0,98)	0,8	0,9	0,8	0,7	0,6
Turquie	(0,19)	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0

N.B. Standard INTERLINK

(1) Source : Document O.C.D.E. DES/WP1/EM(83)3, p.3-4.

(2) Chiffres entre parenthèses donnent la part des importations dans le P.N.B.

3.3.3 Diminution du multiplicateur

Par rapport à ce modèle de base, certains éléments et certaines thèses ont été introduits qui sont venus diminuer le niveau du multiplicateur dans le cadre du modèle keynésien, ou proposer un autre schéma explicatif.

En premier lieu, l'effet de l'inflation sur les comportements réels des agents économiques et, en particulier sur la **propension à consommer**, a été établi. Lorsque l'inflation augmente, suite par exemple à une diminution du chômage résultant d'un accroissement des investissements publics, pour maintenir le pouvoir d'achat de leurs actifs monétaires et financiers, les particuliers devront accroître leur épargne et dès lors diminuer la propension marginale à consommer. D'où diminution du multiplicateur.

En second lieu, dans une économie ouverte, lorsque les taux de changes sont fixes, une hausse de l'inflation aura pour effet de réduire la compétitivité des entreprises nationales et en



conséquence d'accroître la **propension à importer**, et de réduire la part de marché des entreprises nationales sur les marchés extérieurs. A nouveau, l'effet multiplicateur diminue.

En troisième lieu, l'augmentation de la production ne se traduit pas par une augmentation proportionnelle de l'emploi et donc des revenus. Les variations de la production entraînent une **variation de la productivité** apparente en raison de divers phénomènes dont le principal est la rétention d'emplois par les entreprises en période de basse conjoncture qui hésitent à licencier du personnel pour éviter de devoir encourir des coûts de licenciements et des coûts d'embauche lorsque la conjoncture s'améliorera.

Par ce mécanisme, les effets des fluctuations conjoncturelles sont amorties.

Si donc un choc exogène se produit comme une brusque augmentation des dépenses publiques en période de basse conjoncture, les entreprises commenceront par augmenter la productivité du personnel en place avant de procéder à des embauches.

Vient s'ajouter à cela l'effet sur la productivité des investissements qui tend lui aussi à réduire l'emploi et les revenus salariaux qui ont la plus forte propension à consommer. Ce mécanisme aboutit lui-aussi à une réduction du multiplicateur keynésien.

3.3.4 Evaluation à travers les modèles économétriques

On peut trouver une illustration de ces phénomènes en observant les résultats des simulations de modèles économétriques dans lesquels il est procédé à une augmentation des investissements publics équivalente à 1 % du P.N.B. (= 26 milliards en prix de 1975).

Les modèles économétriques sont les modèles MARIBEL et HERMES du Bureau du Plan, et le modèle BREUGHEL du Dulbéa. Ces modèles sont d'inspiration keynésienne mais ils incorporent des mécanismes plus complexes que ceux qui ont été évoqués ci-dessus.



Tableau 20 – Effet à court terme (1 an) d'une augmentation des investissements publics de 1 % du P.N.B. dans les modèles BREUGHEL, MARIBEL et HERMES – Variations en pourcents par rapport à la simulation de référence

	BREUGHEL	MARIBEL	HERMES
Produit National Brut	+0.76	+0.77	+0.78
- Concommatlon	+0.10	+0.36	+0.03
- Formation brute de Capital fixe	+6.00	+7.89	+5.12
- Exportations	-0.11	-0.10	-0.04
- Importations	+0.86	+1.28	+0.49
- Inflation (taux de salaire coût)	+0.16	+0.28	+0.32
- Emploi total	+0.23	+0.38	+0.32
- Solde vis-à-vis de l'étranger (X - M) en % du P.N.B.	-0.87	-0.98	-0.27
- Besoin net de financement de l'Etat en % du P.N.B.	+0.85	+0.63	+0.45

Source : Rapport de la Commission 2 du 6ème Congrès des Economistes de langue française 1984 pour les résultats des modèles BREUGHEL et MARIBEL.
Pour les résultats d'HERMES. Note du Bureau du Plan, réf. : FB 4020.

On constate que les modèles macroéconométriques donnent des résultats du même ordre de grandeur quoique parfois assez différent sur certains postes.

Le multiplicateur du P.N.B. est remarquablement similaire d'un modèle à l'autre de l'ordre de 0,77 %. Ceci signifie que pour une augmentation exogène des dépenses publiques de 1 % du P.N.B., le P.N.B. ne s'accroîtra que de 0,77 %. Le fait d'observer un multiplicateur inférieur à l'unité est imputable essentiellement aux fuites dont il a été fait mention ci-dessus et principalement à la fuite à l'importation qui est très élevée en Belgique. D'un modèle à l'autre, les résultats sont toutefois assez différents. La faiblesse de l'impact sur les importations dans HERMES est cependant à nuancer puisque dès la seconde année, l'impact est de + 0,8 comparable au résultat de BREUGHEL.

L'impact sur l'emploi est assez faible entre 0,23 et 0,38 % de l'emploi total, soit pour 1984 entre 8 et 13 mille emplois pour une augmentation initiale des investissements publics correspondant à 1 % du P.N.B. en 1984.

Selon un calcul effectué par G. VERSCHEURE (1) et qui visait à ramener l'impact sur l'emploi découlant de ces simulations, à une dépense supplémentaire de 1 milliard en 1986 au prix de 1986 et en tenant compte des modifications de la productivité, on aurait les résultats suivants :

(1) A paraître G. VERSCHEURE : "Fonction sociale et dimension économique du logement en Belgique", Bureau du Plan.



Modèle	Nombre d'emplois	Proportion par rapport à l'effet direct
Maribel	272	75 %
Hermes	220	60 %
Breughel	148	40 %

Dans la dernière colonne, on a indiqué le pourcentage de l'effet sur l'emploi obtenu par les modèles économétriques par rapport au résultat de l'approche du T.E.S. (voir ci-avant point 3.2.6.).

On peut constater que ces chiffres sont nettement plus faibles que l'impact direct et indirect en termes d'emplois d'une augmentation des investissements publics recensés au tableau 18. Ceci tient en fait à deux remarques qu'il est important de faire à ce stade.

– Lorsqu'on simule une augmentation des investissements publics au moyen d'un modèle économétrique, on utilise des variables agrégées et des coefficients moyens. La signification des chiffres d'emplois qui en sortent doit être appréciée par rapport aux caractéristiques moyennes en termes de contenu en valeur ajoutée et en importations des investissements publics. Si donc on désire évaluer l'effet d'un investissement public qui est atypique, des corrections s'imposent.

En outre, dans les modèles qui n'identifient pas de secteurs (MARIBEL, BREUGHEL) le contenu en emplois d'un milliard d'investissements publics supplémentaires résulte de l'application d'un coefficient moyen pour toute la valeur ajoutée tous secteurs confondus. Si donc la valeur ajoutée contenue dans un projet d'investissement est d'emblée plus intensive en main-d'oeuvre que les moyennes nationales, des corrections s'imposent qui augmenteront le chiffre d'emplois générés par le modèle. Or, comme on l'a vu, la composition sectorielle des investissements publics (en particulier, la construction) est systématiquement plus intensive en emplois que la demande finale moyenne.

– L'utilisation sans correction de la seule méthode T.E.S., permettant de dégager les effets directs et indirects sur l'emploi n'est pas correcte non plus. Non pas seulement parce que les effets macroéconomiques ne sont pas pris en compte, mais aussi parce que le multiplicateur d'emploi qui y est utilisé se base sur des concepts moyens et non pas marginaux. Ceci peut éventuellement se concevoir dans certains secteurs particulièrement intensifs en main-d'oeuvre peu qualifiée et où la flexibilité du travail est organisée (chômage technique, ...), mais ce n'est certainement pas exact au niveau de l'économie nationale et donc au niveau des effets



indirects et des effets macroéconomiques (1).

3.3.5 Impact sur les contraintes macroéconomiques de financement

L'impact sur les soldes financiers d'une variation des investissements publics est lui aussi non négligeable. Le solde des opérations avec l'étranger tendrait à diminuer : de l'ordre de 0,9 % du P.N.B. pour une augmentation des investissements publics de 1 % du P.N.B., ce qui est considérable et pose de réels problèmes. Tôt ou tard, en effet, la balance des paiements doit se trouver proche de l'équilibre : un petit pays ne peut pas vivre continuellement du crédit en provenance de l'étranger si ses dépenses sont excédentaires par rapport à sa production. (A l'inverse, la diversification des patrimoines et la mobilité presque parfaite des capitaux peut conduire à un flux permanent de prêt au Reste du Monde). En conséquence, toute politique de relance par les dépenses publiques ou, plus généralement, par les recettes publiques se heurtera très vite à la contrainte de balance de paiement.

Quoique de moindre ampleur, ce phénomène peut désormais être observé dans le cas de la politique de relance française en 1982 et dans le cas des Etats-Unis depuis 1984.

Pour une augmentation de 1 milliard d'investissements publics, le déficit de l'Etat ne croîtrait que de 640 millions. Ce chiffre est loin d'être négligeable, il est la conséquence de la faiblesse des multiplicateurs keynésiens pour la Belgique, et explique aussi **pourquoi toute politique de relance engendre des déficits importants** dont l'accumulation, si la relance n'est pas rapidement stoppée, entraîne une augmentation cumulative de la dette publique et de ses charges.

Pour éviter l'explosion du déficit, si, comme cela est le cas en Belgique, la dette publique est très élevée en % du P.N.B. et même dépasse celui-ci, toute politique de relance, ou plus généralement toute politique de stabilisation, ne pourra être que transitoire. Qui plus est, **à une augmentation des investissements et du déficit une année devra nécessairement correspondre une réduction des investissements dans le futur plus importante que l'augmentation initiale** pour maintenir le déficit au niveau de longue période souhaité avec une dette publique accrue et donc des charges d'intérêt supplémentaires à servir.

(1) Il conviendrait donc d'établir une méthodologie générale englobant les différentes analyses qui viserait principalement lors des phases 1 et 2 à calculer les caractéristiques atypiques des projets dont on désire évaluer les impacts et à utiliser ces caractéristiques pour corriger les modèles lors des simulations de tels projets. A notre connaissance, ceci est rarement fait dans les travaux de simulations économétriques parce que cela suppose une connaissance détaillée des projets et une étude en profondeur des corrections nécessaires au modèle. Ces deux éléments ne sont pratiquement jamais réunis et, en conséquence, il n'existe pas de travaux économétriques sur lesquels nous baser pour donner une évaluation claire et précise des effets sur l'emploi de projets d'investissements publics.



3.3.6 Quelques conclusions

On peut résumer en quelques grandes conclusions les résultats de l'approche keynésienne d'un accroissement des investissements publics et de son application à l'économie belge au moyen des modèles économétriques.

1. Dans une économie fortement ouverte, les **multiplicateurs** des dépenses publiques sur le P.N.B. et l'emploi sont comparativement **extrêmement faibles**.

2. L'évaluation des effets sur l'emploi est à nuancer. Les modèles ne tiennent pas compte des caractéristiques propres de chaque projet d'investissement public. Dans la mesure où ceux-ci sont très intensifs en main-d'oeuvre, les modèles sous-estiment l'effet sur l'emploi. L'approche du T.E.S. est elle aussi incorrecte car elle suppose des coefficients d'emploi moyen et non pas marginaux, elle ne prend pas en compte les fluctuations cycliques de la durée d'occupation de la main-d'oeuvre, et elle suppose les prix invariants.

Comme toujours, la vérité se trouve sans doute entre les deux bornes formées par ces deux approches (donc **entre 200 et 500 emplois par milliard investi**).

3. L'effet sur la balance des paiements des investissements publics est très élevé, de même, quoique dans une mesure moindre, l'effet sur le déficit de l'Etat. **En conséquence, l'utilisation des investissements publics ou plus généralement du déficit public comme instrument d'une politique macro-économique de stabilisation, ou de relance est vouée à l'impuissance sinon à l'échec en raison de l'effet boule de neige.**

A l'opposé, et corrélativement, la réduction du déficit public par réduction des dépenses est très efficace, sans être très déflatoire.

Deux problèmes se posent toutefois :

- si la balance des paiements est en surplus et que le Gouvernement prend des mesures pour réduire le déficit, le surplus s'accroîtra plus que proportionnellement à la réduction du déficit;
- si les effets déflatatoires d'une réduction du déficit apparaissent faibles d'un point de vue macroéconomique, il n'empêche qu'ils sont très importants d'un point de vue sectoriel puisque concentrés pour l'essentiel sur la construction et sur les fabrications métalliques.

Ce point sera analysé dans plus de détails dans la section suivante, où on abordera les effets d'évictions à moyen terme des dépenses privées par les déficits publics.



3.4. ANALYSE DE POLITIQUE ECONOMIQUE ET BUDGETAIRE (phase 4)

3.4.1 Problématique des effets d'éviction des dépenses privées par les dépenses publiques

Les investissements publics sont une catégorie de dépenses parmi d'autres. Par ailleurs l'Etat peut aussi poursuivre des objectifs en matière de financement de ces dépenses : financement par l'impôt, par l'emprunt, financement monétaire.

Jusqu'à présent, nous avons considéré que l'augmentation des investissements publics était implicitement financée par l'emprunt dans le cadre d'une pression fiscale inchangée, et de dépenses publiques elles aussi inchangées (du moins à prix constants).

Dans cette perspective, nous n'avons pas réellement abordé l'analyse des effets d'évictions des dépenses privées provoquées par l'augmentation de la demande globale et de la demande de moyens de financement par l'Etat pour financer son déficit. Ces effets sont financiers et dépendent essentiellement de la politique monétaire qui est mise en place.

Nous n'aborderons pas l'analyse de tous les types d'évictions selon les modèles utilisés. Nous renvoyons le lecteur aux ouvrages généraux de macroéconomie qui, s'ils sont récents, traitent de ces problèmes (1).

3.4.2 Présentation théorique

Dans le modèle keynésien traditionnel, schématisé à la figure 1 par les courbes IS-LM, la courbe IS donne le niveau de la production associé à un niveau du taux d'intérêt, la variation de l'un par rapport à l'autre résulte de certains comportements qui intègrent le taux d'intérêt dans leurs déterminants : l'investissement, la consommation de biens durables, etc... La courbe LM donne les combinaisons de taux d'intérêt et de production qui équilibrent le marché financier, c'est-à-dire qui, en fin de compte, équilibrent l'offre et la demande de monnaie.

Sans tenir compte de l'équilibre sur les marchés financiers, au taux d'intérêt en vigueur, le produit national serait égal à Y_0 .

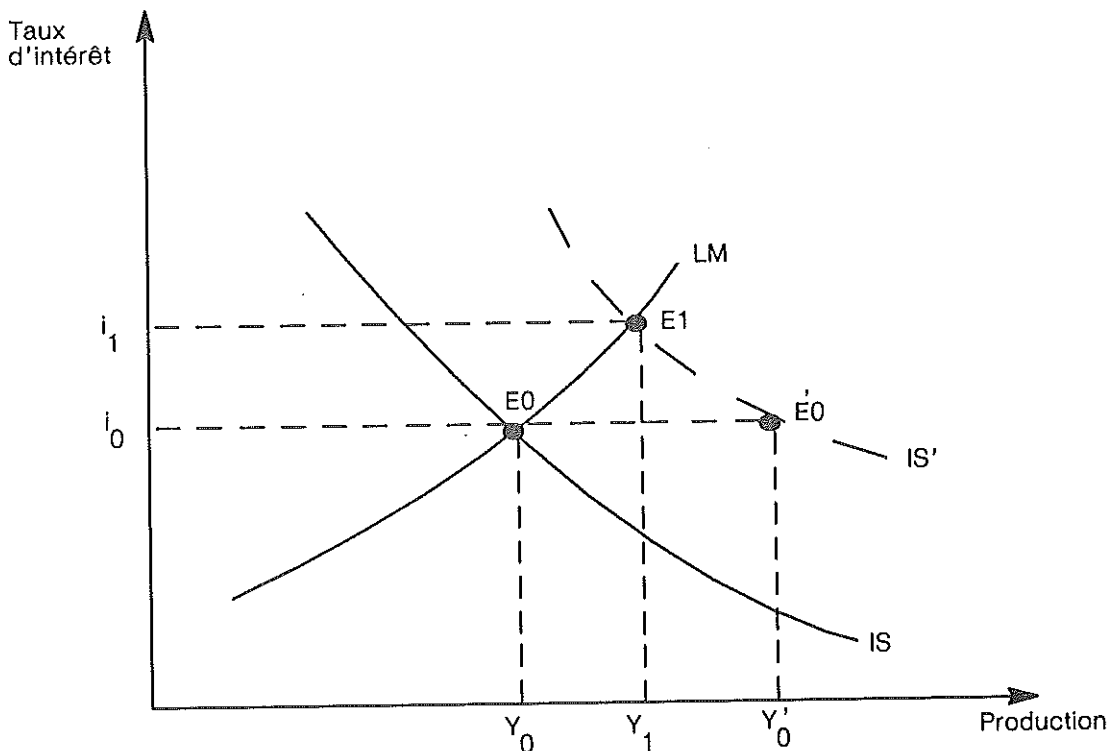
Une augmentation des investissements publics a pour effet de déplacer la courbe IS vers la droite. La translation est égale au produit de l'augmentation de l'investissement public et du multiplicateur keynésien (donc la production augmente sans influence sur l'intérêt).

(1) On peut toutefois citer : BUITER W.H. : "Government Deficits Reinterpreted", Economic Policy, n° 1, novembre 1985.



Mais comme l'Etat émet, pour financer son déficit, de nouveaux emprunts, l'offre excédentaire ne peut être résorbée que par une baisse du prix des emprunts existants et donc par une hausse du taux d'intérêt. L'équilibre global se situe au point E_1 .

Figure 5 - Le schéma IS-LM : Effet d'un accroissement des investissements publics dans un modèle keynésien traditionnel



Par rapport au point E'_0 , la production a diminué parce que les dépenses privées sensibles au taux d'intérêt ont diminué. Il y a dès lors éviction des dépenses privées par les dépenses publiques. Toutefois, par rapport à la situation initiale E_0 , il est possible que l'augmentation des dépenses totales soient supérieures à l'augmentation de l'investissement public. Ce sera le cas, si l'effet induit du multiplicateur sur les dépenses privées est supérieur à l'effet négatif de la hausse des taux d'intérêt.

Comme on le voit sur le diagramme, nous avons supposé que la courbe LM n'a pas bougé, c'est-à-dire qu'il n'y a pas eu d'augmentation de l'offre de monnaie. La politique monétaire n'a pas accompagné la politique d'expansion budgétaire : on parle alors de politique non accommodante.

On aurait pu imaginer au contraire que la politique monétaire accompagne l'expansion budgétaire, la Banque centrale pourrait créer suffisamment de monnaie pour maintenir le taux d'intérêt au niveau i_0 .



La crainte est alors qu'à plus long terme la croissance de la masse monétaire n'entraîne un surcroît d'inflation qui ne pourra être résorbée que par une politique monétaire restrictive.

3.4.3 Illustration à partir d'exemples internationaux

Dans une économie ouverte, où il n'y a pas d'entrave à la mobilité internationale des capitaux, le processus ne se passe pas exactement de la façon décrite ci-dessus. Si le taux de change est flottant, une augmentation des investissements publics financée par l'emprunt stimulera bien la demande intérieure, mais, si la politique monétaire n'accompagne pas la politique budgétaire, cette stimulation tendra à accroître le taux d'intérêt par rapport aux taux étrangers ce qui induira un influx de capitaux et par conséquent une appréciation du taux de change. Celle-ci diminuera la compétitivité des entreprises nationales, provoquera l'éviction de la production nationale par la production étrangère, et cet effet continuera tant que la demande effective ne sera pas revenue au niveau compatible avec l'offre de monnaie nationale et les taux d'étrangers.

A la figure 6, on peut observer l'effet d'éviction d'une politique monétaire non-accomodante sur les multiplicateurs des investissements publics dans trois pays : les Etats-Unis, le Japon et la R.F.A.

Ces multiplicateurs sont tirés de simulations du modèle INTERLINK de l'O.C.D.E. (1).

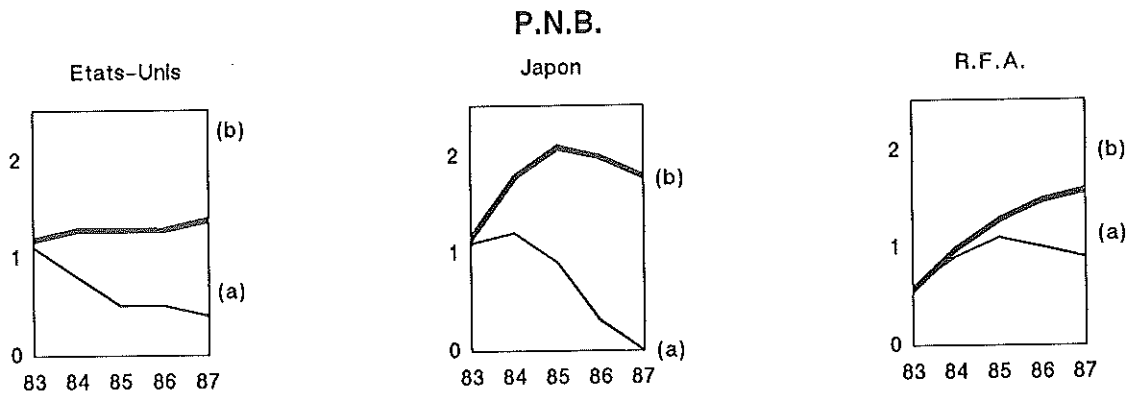
Figure 6 - Graphiques des multiplicateurs des dépenses publiques de biens et services pour les Etats-Unis, le Japon et la R.F.A.

Comparaison des effets sur le P.N.B. à prix constants et l'inflation salariale d'une augmentation des dépenses publiques de 1 % du P.N.B., dans deux hypothèses de politique monétaire et dans un régime de change flottant.

(a) Politique monétaire non-accomodante : pas de modification de l'offre de monnaie par rapport à la simulation de référence.

(b) Politique monétaire accomodante : pas de modification des taux d'intérêt par rapport à la simulation de référence.

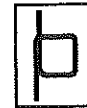
(1) RICHARDSON P. : "A Review of the Simulation Properties of OECO's INTERLINK Model". O.E.C.D., Department of Economics and Statistics, Working Papers, n° 47.



			1983	1984	1985	1986	1987
U.S.A.	P.N.B.	(a)	1.1	0.8	0.5	0.5	0.4
		(b)	1.2	1.3	1.3	1.3	1.4
	Inflation	(a)	0.6	1.3	2.0	2.7	3.4
		(b)	0.6	1.7	3.2	5.1	7.4
Japon	P.N.B.	(a)	1.1	1.2	0.9	0.3	0.0
		(b)	1.2	1.8	2.1	2.0	1.8
	Inflation	(a)	0.3	0.8	1.1	1.1	1.1
		(b)	0.3	1.1	2.1	3.1	4.0
R.F.A.	P.N.B.	(a)	0.6	0.9	1.1	1.0	0.9
		(b)	0.6	1.0	1.3	1.5	1.6
	Inflation	(a)	0.0	0.2	0.3	0.5	0.8
		(b)	0.0	0.3	0.7	1.3	1.9

On peut constater pour les Etats-Unis et le Japon la forte diminution à moyen terme du multiplicateur du P.N.B. dans le cas d'une politique monétaire non-accomodante : le multiplicateur tend vers zéro ce qui signifie que l'augmentation des dépenses publiques est à terme complètement compensée par une réduction des dépenses privées. Par contre dans ce cas, l'inflation est beaucoup moins forte que dans le cas d'une politique accomodante où elle a tendance à croître de façon exponentielle.

L'Allemagne fédérale présente des différences beaucoup moins marquées entre les deux hypothèses de politique monétaire; cela semble dû essentiellement à la traditionnelle et constante modération des revendications salariales face à l'inflation, et donc à la faible spirale prix-salaires.



3.4.4 Eviction par la compétitivité dans une économie ouverte à taux de change fixe

Si le taux de change est fixe ou maintenu dans d'étroites marges de fluctuations, comme c'est théoriquement le cas dans le cadre des accords du SME, la politique monétaire est alors impuissante, puisqu'elle aura à absorber les surplus et les déficits de la balance des paiements : l'offre de monnaie est endogène, le taux d'intérêt est égal au taux international.

Toutefois, les taux de change ne sont jamais totalement fixes et la substituabilité internationale des capitaux n'est jamais parfaite. Les autorités monétaires belges procèdent à des ajustements périodiques dans le cadre du S.M.E., dans le but de rééquilibrer les échanges extérieurs qui ont été perturbés par des inflations ou des politiques budgétaires divergentes.

Aussi, lorsque les investissements publics s'accroissent provoquant un déséquilibre de la balance courante avec l'étranger, les agents économiques anticipent une dépréciation de la monnaie et exigent, pour détenir des francs belges plutôt que des devises, une prime en intérêt, proportionnelle à l'anticipation de dépréciation. Par ce mécanisme, le taux d'intérêt augmente et l'éviction est similaire à celle d'une économie fermée.

Il est clair que les caractéristiques de l'économie belge sont proches de celle que nous venons de décrire.

En régime de taux de change administrés, l'éviction de la production nationale par la production étrangère, c'est-à-dire par une perte de compétitivité résulte de la non-compensation par les mouvements de taux de change des différentiels d'inflation. Un programme de relance par les investissements publics peut à ce titre créer des tensions inflatoires sur les secteurs intérieurs et sur les salaires qui provoquent ces pertes de compétitivité. Celles-ci seront d'autant plus grandes que la spirale prix-salaires sera amplifiée par l'indexation automatique des salaires.

Au tableau 21, des graphiques présentent ce phénomène d'éviction par la compétitivité (connu aussi sous l'appellation d'éviction par les taux de change réels), dans le cadre des modèles MARIBEL, BREUGHEL et HERMES.

On constate un très net effet d'éviction dans le modèle MARIBEL, alors que cet effet est très faible dans les deux autres modèles.

En fait, la différence essentielle vient de l'ampleur de l'éviction par la production étrangère face à des variations de la compétitivité et de la rentabilité des entreprises.

L'inflation salariale est moins forte dans MARIBEL, mais l'effet sur la balance courante est beaucoup plus important.

Nous ne nous étendrons pas davantage sur les comparaisons de résultats, conviant le lecteur intéressé à se reporter à la comparaison faite dans le rapport de la Commission 2 du Congrès des Economistes de langue française de 1984.



Tableau 21 – Effets à moyen terme d'une variation des investissements de l'Etat en Belgique : multiplicateurs du P.N.B. et de l'inflation salariale, effets sur la balance courante et le déficit de l'Etat en pourcents du P.N.B.

	1984	1985	1986	1987
Modèle MARIBEL				
P.N.B.	0.8	0.3	0.0	0.0
Inflation	0.3	0.3	0.3	0.0
Balance courante %	- 1.0	- 1.1	- 1.0	- 1.0
Déficit de l'Etat %	0.6	0.8	1.0	1.1
Modèle BREUGHEL				
P.N.B.	0.8	0.8	0.7	0.6
Inflation	0.2	0.4	0.8	1.0
Balance courante %	- 0.9	- 0.6	- 0.5	- 0.4
Déficit de l'Etat %	0.9	0.7	0.6	0.6
Modèle HERMES				
P.N.B.	0.8	0.7	0.6	0.6
Inflation	0.3	0.6	0.6	0.7
Balance courante %	- 0.3	- 0.5	- 0.5	- 0.6
Déficit de l'Etat %	0.5	0.4	0.4	0.4

3.4.5 La marge de manoeuvre au niveau belge

Considérons à présent le cas de déficits persistants. La croissance de la dette publique considérée par le secteur privé comme une augmentation de richesses, ainsi que l'augmentation des intérêts de la dette publique qui sont des revenus supplémentaires pour les détenteurs entraînera un surcroît continu de dépenses privées. La courbe IS se déplace constamment vers la droite. Si donc on suit le schéma donné ci-dessus dans le cas d'une économie ouverte avec taux de change fixe, la hausse des dépenses intérieures entraîne une hausse des importations, une diminution du solde des opérations courantes avec l'étranger, et, en conséquence, une hausse continue des taux d'intérêt. A son tour la hausse des taux d'intérêt entraîne une hausse des charges d'intérêts donc des revenus, et on est parti pour le cercle vicieux.

Pour casser l'emballement du déficit et des taux d'intérêt, il n'y a qu'une solution : réduire le déficit jusqu'au point où d'une part il est totalement absorbé par l'épargne intérieure, et où, d'autre part, la dynamique interne : charge d'intérêt, déficit, dette, n'est plus explosive.

Ce point sera atteint lorsque la balance des échanges courants avec l'étranger est en équilibre et lorsque, concomitamment, le déficit est inférieur au seuil de l'effet boule de



neige qui sera atteint lorsque le déficit hors charge d'intérêts en pourcents du P.N.B. est égal au produit de la dette publique par l'écart entre le taux d'intérêt et le taux de croissance du P.N.B. (1).

En conséquence, le niveau du déficit public doit être apprécié non seulement dans ses effets à court terme, ce qui était implicite dans les analyses des phases 1 à 3, mais aussi dans une perspective de long terme. Nous concluons que sous peine de déséquilibres graves, le déficit doit être contenu dans des limites strictes qui sont dépassées actuellement en Belgique.

La question qui se pose à propos des investissements publics n'est donc pas uniquement de savoir s'il convient de les augmenter ou de les diminuer, mais surtout de savoir comment, dans une stratégie de réduction du déficit à moyen terme, il faut réaménager les recettes et les dépenses de l'Etat en fonction des objectifs prioritaires que celui-ci s'assigne.

On peut donc se poser la question : en supposant qu'un des objectifs prioritaires soit la croissance et l'emploi, le niveau des investissements publics ne devrait-il pas augmenter (ou diminuer) en compensant cette augmentation par une diminution d'autres dépenses ou par l'augmentation des recettes fiscales ou parafiscales.

A cet égard, on peut évoquer les travaux de simulation réalisés avec les modèles économétriques publiés dans le rapport de la Commission 2 du Congrès des Economistes de langue française de 1984.

Ces travaux ont permis d'établir un tableau des coûts/bénéfices comparés de diverses mesures de réduction du déficit de l'Etat que nous reproduisons ici.

(1) Le lecteur intéressé se reportera au rapport de la Commission 2 du Congrès des Economistes de langue française de 1984 : H. BOGAERT : L'effet boule de neige.

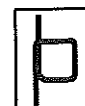


Tableau 22 – Efficacité et coûts des mesures de réduction du déficit public – Multiplicateurs d'impact

	Modèle	Déficit public/P.N.B. (1)		Emploi total (1)	
		CT	MT	CT	MT
Augmentation :					
- des cotisations de sécurité sociale	B	- 1,4	- 1,3	- 0,3	- 0,9
	M	- 1,1	- 0,4	- 0,3	- 0,9
- de la T.V.A.	B	- 1,0	- 0,4	- 0,7	- 1,5
	M	- 0,8	- 0,4	- 0,3	- 0,4
- de l'impôt des personnes physiques	B	- 0,9	- 0,7	- 0,2	- 0,3
	M	- 0,8	- 1,2	- 0,2	- 0,3
Diminution :					
- des transferts de sécurité sociale	B	- 0,8	- 1,1	- 0,2	- 0,2
	M	- 0,7	- 0,5	- 0,3	- 0,4
- des investissements publics	B	- 0,8	- 0,5	- 0,3	- 0,5
	M	- 0,4	- 1,1	- 0,4	- 0,3
- de l'emploi public	B	- 0,2	0,0	- 1,5	- 0,9
	M	0,0	- 0,8	- 1,3	- 1,4

M : Maribel; B : Breughel.

CT : Court terme; effet en T pour Maribel, en $\frac{T \text{ et } T+1}{2}$ pour Breughel.

MT : Moyen terme; effet en T + 3.

(1) Ecart en pourcents par rapport à la projection de référence.

L'analyse de ce tableau conduit les auteurs du rapport de la Commission à rejeter les politiques de réduction du déficit public qui sont trop coûteuses en termes d'emplois. Parmi celles-ci, il faut compter la diminution du personnel de l'Etat, l'augmentation des impôts indirects (répercutée dans l'index) et des cotisations patronales de sécurité sociale. Reste trois types de mesures qu'il est difficile de départager :

- l'augmentation de l'I.P.P.,
- la réduction des transferts de Sécurité sociale,
- la réduction des investissements publics ...

Toutefois, il faut noter que les investissements publics dans la mesure où ils auraient un impact à long terme sur la capacité productive de la nation comme certaines infrastructures, ou, si ils sont financièrement rentables pour l'Etat, doivent être privilégiés parce qu'économiquement il est plus indiqué de les financer par l'emprunt que par les recettes fiscales. Par contre, les dépenses de transfert ainsi que toutes les autres dépenses courantes seront plus adéquatement financées par la fiscalité.

Il faut constater que les recommandations découlant de l'analyse qui précède débouchent sur l'idée que le problème du déficit des finances publiques devrait être réglé par un



réaménagement général du système des transferts opérés par l'Etat : transferts de l'Etat central, transferts de sécurité sociale, transferts aux entreprises et impôts. Comme on peut l'observer au tableau 23, ce n'est pas vraiment la politique qui a été menée jusqu'ici. En effet, l'augmentation du déficit provoquée par la hausse des charges d'intérêts découlant de l'effet boule de neige, a été principalement enrayée par la hausse des cotisations sociales et par la baisse des investissements publics.

Tableau 23 - Opérations courantes et en capital des pouvoirs publics - Différences des montants en pourcents du P.N.B.

	1980-1974	1986-1980
Augmentation des recettes courantes	5.41	1.97
Propriété et entreprise	0.30	0.08
Impôts Indirects	0.31	- .53
Impôts directs	3.74	0.45
Sur les particuliers	4.24	- .05
Sur les sociétés	- .50	0.50
Cotisations de sécurité sociale	1.04	1.97
Transferts au Reste du monde	0.02	0.00
Augmentation des dépenses courantes	+ 11.33	+ 4.01
Consommation publique	+ 3.40	- 1.18
Rémunérations et pensions	+ 2.39	- 0.91
Achats et amortissements	+ 1.01	- 0.27
Intérêts de la dette publique	+ 2.55	+ 5.05
Transferts à divers agents	+ 5.38	+ .15
De sécurité sociale	+ 4.63	+ .43
Aux ménages	+ .46	- 0.13
Aux entreprises	+ .25	+ .01
Au Reste du monde	+ .05	- 0.16
Augmentation du déficit courant	+ 5.93	+ 2.05
Opérations en capital		
Augmentation du financement	50.18	- .09
Amortissements	0.07	- .01
Transferts reçus	0.11	- .08
Augmentation des dépenses de formation de capital	+ 1.08	- 2.09
Investissements	+ .27	- 1.91
Transferts versés	- 0.07	+ .12
Crédits et participations	+ .88	- 0.31
Augmentation du déficit des opérations en capital	+ .90	- 2.00
Augmentation du déficit des opérations courantes et en capital	+ 6.83	+ .05

Sources : Regroupement Economique. I.N.S., Comptes nationaux, calculs du Bureau du Plan.



On peut conclure que, hic et nunc, les effets macroéconomiques d'une augmentation des investissements publics sont pratiquement nuls puisque toute augmentation de ceux-ci devra être tôt ou tard compensée par une augmentation des impôts ou une baisse d'autres dépenses publiques. Mais, comme cela a déjà été clairement montré, les effets sectoriels ne sont pas neutres, l'augmentation des investissements favorisent essentiellement les secteurs de la construction et des fabrications métalliques, les réductions de transferts ou l'augmentation des impôts ayant plutôt des effets sur les secteurs qui livrent principalement à la consommation.

En conséquence la marge de manoeuvres que procurent les investissements publics est essentiellement structurelle et en aucun cas conjoncturelle. En ce domaine la politique économique doit viser prioritairement à orienter la production nationale, à la garder compétitive, et à la faire croître durablement.

3.4.6 Effets d'une relance européenne

Si la marge de manoeuvre est nulle en Belgique en ce qui concerne une politique de relance des investissements publics, on peut se demander si ce type de politique n'est pas plus efficacement entreprise à un niveau européen.

En particulier, on peut se demander si la faiblesse des multiplicateurs que l'on observe en Belgique, mais aussi, quoique dans une moindre mesure, dans les autres pays européens, ne s'efface pas, lorsqu'on place le choc exogène au niveau européen.

Au tableau 24, nous avons repris quelques résultats de simulations effectuées au moyen du modèle INTERLINK de l'O.C.D.E. Cinq hypothèses sont envisagées qui correspondent aux cinq colonnes du tableau : une augmentation des investissements publics dans quatre pays à concurrence de 1 % du P.N.B. de chaque pays et l'addition de ces augmentations. Les résultats concernent le P.N.B., la balance courante et le déficit de l'Etat pour chaque pays qui sont à l'origine de l'augmentation, pour la Communauté dans son ensemble et pour la Belgique.



Tableau 24 - Effets d'une augmentation des investissements publics dans les grands pays de la communauté compte tenu des interdépendances entre les économies nationales. Hypothèse d'une augmentation des investissements publics de 1 % du P.N.B. Effets à court terme mesurés au moyen du modèle INTER-LINK (87) de l'O.C.D.E.

Effets sur :	Suite à une augmentation des investissements publics en :				
	R.F.A.	France	U.K.	Italie	EUR4
le P.N.B.					
du pays lui-même	0.9	0.6	0.9	0.9	
de la C.E.	0.3	0.2	0.2	0.2	0.9
de la Belgique	0.2	0.1	0.2	0.1	0.6
la Balance courante					
du pays lui-même	- 0.3	- 0.4	- 0.4	- 0.3	
de la C.E.	0.0	0.0	0.0	0.0	- 0.1
de la Belgique	0.3	0.3	0.2	0.1	0.8
le Déficit public					
du pays lui-même	0.7	0.8	0.7	0.8	
de la C.E.	0.1	0.1	0.1	0.1	0.4
de la Belgique	- 0.2	- 0.2	- 0.1	- 0.1	- 0.6

(écarts en pourcents par rapport à une simulation de référence).

Source : O.C.D.E. (WP n° 47), Rapport Economique annuel 1986-1987 de la C.E.E.

On peut faire de nombreux commentaires à propos de ces résultats, nous nous contenterons de quatre constatations.

1. Prise isolément, chaque mesure d'augmentation des investissements publics entraîne pour le pays qui prend cette mesure un accroissement du P.N.B. d'un montant inférieur à la dépense supplémentaire elle-même : le multiplicateur est toujours inférieur à l'unité. Pour le pays lui-même le déficit de l'Etat augmente sensiblement et la balance courante se dégrade.

2. Au niveau de la Communauté Européenne, la balance courante ne varie pas. Il n'y a donc pas de fuite à l'importation importante comme dans le cas de chaque pays isolé.

3. Lorsque les quatre pays augmentent leurs investissements publics de concert, l'effet sur le P.N.B. de la Communauté est une augmentation de 0.9 % du P.N.B., montant identique au multiplicateur du P.N.B. de chaque pays.

Cette dernière constatation ainsi que la constatation (2) amène à conclure que le multiplicateur des investissements pour toute la Communauté, tous les pays faisant cette même augmentation des investissements, est supérieur à l'unité. (Il devrait tendre vers celui des Etats-Unis et du Japon, soit respectivement 1.2 et 1.1).



4. L'impact sur l'économie belge est très important si la mesure est prise dans les quatre pays simultanément. En d'autres termes, un contexte économique plus porteur au niveau des grands pays de la Communauté est susceptible de diminuer le chômage, d'améliorer la balance courante et surtout d'assainir les finances publiques puisque 1 % d'augmentation des investissements publics dans les quatre grands pays pourrait accroître le P.N.B. belge de 0,6 % et réduire le déficit de l'Etat de 0,6 % du P.N.B., c'est-à-dire le même ordre de grandeur que si on diminuait les investissements publics en Belgique de 1 % du P.N.B.

On peut conclure de ces quelques chiffres que toute politique de relance et même d'assainissement financier pour les pays fortement endettés passe par une action concertée au niveau européen. Pris isolément, les pays de la Communauté sont impuissants à mener une politique budgétaire ou monétaire qui s'écarte de la stricte orthodoxie.



3.5. CONCLUSION

Evaluer les retombées des investissements publics sur la production, l'emploi et les grands équilibres macroéconomiques, c'est ce que nous avons tenté dans ce chapitre. Leur angle d'attaque était celui de la politique macroéconomique générale et sectorielle sans référence aux services que les projets d'investissements sont appelés à rendre par eux-mêmes. Cette analyse centrée sur les projets fait l'objet d'une première étape.

Dans une seconde étape, l'analyse nous a conduit à envisager les effets directs et indirects des investissements sur la production et sur l'emploi sectoriel. Nous avons vu d'abord que les investissements publics ont un impact important sur deux secteurs : la construction et les fabrications métalliques.

Ensuite l'approche du TES nous a amené à conclure que le contenu moyen en emploi d'un milliard d'investissements publics est de l'ordre de 500 emplois.

Toutefois, le contenu marginal en emplois, c'est-à-dire l'embauche nécessaire pour un milliard d'investissements publics supplémentaires, serait moindre sans que nous ne puissions faire état de chiffres sectoriels précis.

Dans une troisième étape, l'analyse macroéconomique à court terme envisage les effets keynésiens sur le PNB, l'emploi et les grands équilibres au travers des simulations des modèles économétriques belges. On en conclut que les effets macroéconomiques sont faibles au regard des multiplicateurs observés dans les autres pays industrialisés.

Par contre, ces thèmes sont importants sur la balance des paiements et le déficit public.

En conséquence, l'utilisation des investissements publics à des fins de stabilisation conjoncturelle se révèle peu efficace.

Ce manque d'efficacité est transformé en impuissance lorsque l'on considère les effets à long terme de ce type de politique. Les effets d'éviction des dépenses privées par le surcroît de dépenses publiques sont envisagés que ce soit par le biais d'une hausse des taux d'intérêt ou d'une hausse des prix provoquant une perte de compétitivité amenant alors une éviction de la production nationale par la production étrangère. On en arrive donc à conclure qu'une politique de croissance durable ne peut pas être conduite si elle s'appuie sur un déficit public permanent.

Dans une quatrième étape, enfin, on se demande dès lors si la modification de la structure des dépenses et des recettes de l'Etat n'est pas de nature à favoriser la croissance à l'intérieur d'une contrainte stricte de déficit. Si on se base à nouveau sur les résultats des modèles économétriques, on constate que les investissements publics occupent une position médiocre



entre des opérations comme la hausse des cotisations de sécurité sociale qui a un impact très négatif sur la croissance et l'emploi, et la baisse des transferts de l'Etat qui à long terme a un impact négatif moins important.

Les investissements publics ont donc sur l'activité économique des effets plus importants que beaucoup d'autres dépenses. De plus, ils sont concentrés sur des secteurs particulièrement intensifs en main d'oeuvre.

Pour terminer on montre que si la marge de manœuvre est presque inexistante en Belgique pour une politique de relance par les investissements publics belges, une telle politique semble d'une grande efficacité lorsqu'on l'envisage au niveau européen où pour les grands pays la marge de manœuvre existe.

Un accroissement concerté des investissements publics dans chaque pays de la communauté aurait un impact puissant sur la production et l'emploi sans pour autant dégrader les balances des paiements et le déficit public de chaque pays de façon très importante.

La situation macroéconomique de la Belgique serait particulièrement favorisée par une telle politique. Une croissance forte et durable au niveau européen apparaît bien comme le seul remède aux déséquilibres de la Belgique : le surendettement du secteur public et le sous-emploi.



III. VOORUITZICHTEN PERSPECTIVES



4. DE INVESTERINGSVOORUITZICHTEN (periode 1988–1990)

4.1. INLEIDING

Deze vooruitzichten werden opgesteld rekening houdend met de behoeften, in het kader van de analyse van de programma's van de investerende departementen en in functie van de budgettaire beperkingen van het ogenblik.

Inderdaad, er kan van uitgegaan worden dat bij de huidige stand van zaken de departementen en Instellingen van Openbaar Nut het best geplaatst zijn om de behoeftenraming op te stellen aangaande de hen toevertrouwde opdrachten. Hun aan de C.O.C. voorgestelde programma's zijn daarvan de weerspiegeling.

Waar een aantal jaren geleden, voor de budgettaire beperkingen, deze programma's nog een vrij maximalistisch karakter vertoonden, mede omdat zij gericht waren naar een sectorieel ondersteuningsbeleid, zijn deze programma's thans over een grotere tijd verspreid. Behoudens enkele knelpunten, waarover verder in detail wordt uitgeweid, steunt dit trouwens overeen met de algemene vraagontwikkelingen.

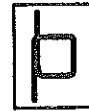
Dit alles onder voorbehoud van een andere en/of ruimere definitie van de algemene overheidstaken m.b.t. de economische, sociale en ecologische infrastructuur, waarvoor politieke beslissingen vereist zijn die het kader van deze nota te buiten gaan.

In hoofdstuk 2 "De driejarenprogrammatie van de overheidsinvesteringen, periode 1982–1986" werd reeds gewag gemaakt van de zeven functies die betrekking hebben op de onderscheidene overheidstaken inzake openbare investeringen.

Deze zeven functies zijn, pro memorie :

1. Vervoerpolitiek, met als subfuncties Wegen, Waterwegen en Openbaar Vervoer;
2. Gebouwenpolitiek;
3. Socio-culturele Materies;
4. Post;
5. Modernisering en Informatisering van de Administratieve Diensten;
6. Openbare Veiligheid (Rijkswacht);
7. Overige (de "kleinere" investerende departementen, het programma Rationeel Energie Gebruik, Diversen).

Bij onderhavige raming van de investeringsvooruitzichten worden de hogervermelde zeven functies achtereenvolgens behandeld, volgens de definitie onder hoofdstuk 2 gegeven.



Daarna worden echter ook, in tegenstelling met de procedure van de driejarenprogrammatie, de RTT en de Regie der Luchtwegen behandeld.

Bijzondere aandacht wordt besteed aan de problematiek van het onderhoud (zowel het gewone onderhoud dat ressorteert onder de lopende uitgaven van de Overheid als het buitengewone onderhoud, dat opgevat wordt als kapitaaluitgave). De Alternatieve Financieringswijzen van de Overheidsinvesteringen, die in de toekomst voortdurend aan belang zouden kunnen winnen, worden afzonderlijk besproken.

4.2. UITGANGSPUNTEN VAN DE VOORUITZICHTEN

Een doorgedreven onderzoek naar de verhouding tussen de budgettaire mogelijkheden (evt. door een verschuiving tussen lopende en kapitaaluitgaven) en de directe en indirecte effecten van een eventuele verhoging van de totale investeringsenveloppe, dient plaats te vinden.

Daarbij dient onder meer rekening te worden gehouden met de zeer precaire toestand van de ordonnanceringskredieten bij sommige departementen in de eerstkomende jaren, vermits deze kredieten het netto te financieren saldo bepalen. Eveneens dient in de balans opgenomen te worden de "vliegwielfunctie" (het aanzwengelen van de economie door overheidsinvesteringen) en de noodzaak een voldoende productiecapaciteit in stand te houden.

Zo deze evaluatie positieve resultaten zal opleveren, dan kan gedacht worden in de richting van een versnelde uitvoering van de geprogrammeerde investeringen en/of van nieuwe opdrachten voor de overheid.

De raming zelf is opgesteld op basis van volgende uitgangspunten :

- de analyse van de recente evolutie van de overheidsinvesteringen; daarbij wordt dan in eerste instantie rekening gehouden met de indrukwekkende kapitaalstock welke de voorbije decennia reeds werd opgebouwd;
- de programma's van de departementen en I.O.N. die tot basis dienden van de voorgestelde driejarenprogrammatie 1988-1990, alsmede de op langere termijn bestaande projecten;
- de in deze programma's vervatte doelstellingen en prioriteiten, alsmede de bij de Besturen bestaande lopende contracten en verplichtingen;
- de gekende prognoses op het vlak van de vraagontwikkelingen, de reeds uitgevoerde kosten-batenanalyses en multicriteria analyses en de recent vastgestelde specifieke punctuele problemen (1).

De geldende regionale verdeelsleutels voor de kredieten werden zo goed als mogelijk gerespecteerd ook al hinderden zij soms een efficiënte aanwending der middelen.

(1) Voornamelijk de verzadigingsverschijnselen rond de grote agglomeraties voor het wegvervoer.



4.3. ANALYSE PER FUNCTIE EN SUBFUNCTIE

4.3.1 De Wegen

De grote doelstellingen van het Bestuur der Wegen zijn normalerwijze de volgende :

- *Voltooiing van de grote projecten.* Dit is een doelstelling die in belangrijkheid langzaam afneemt (nu nog +/- 35 %). Onder voorbehoud vanzelfsprekend van nog te nemen beslissingen m.b.t. de invalswegen en de ringen rond de grote agglomeraties waar zich oververzadiging voordoet (1).
- *Aanpassing van het net ingevolge de toename van het verkeer.* Deze doelstelling wordt met het jaar belangrijker (nu +/- 13 %), alhoewel door een zekere reductie van de jaarprogramma's van het Bestuur (zie verder), dit aan een iets trager tempo geschiedt dan eertijds gepland.
- *Instandhoudingswerken (+/- 13 %) :* zie het punt hierboven.
- *Fietspaden en veiligheid.* Beide doelstellingen slorpen ongeveer 10 % van het programma op, een aandeel dat jaarlijks licht stijgt.
- *Diversen :* deze post (onteigeningen, verzekeringen, herzieningen, enz.) daalt gevoelig, mede door het afnemen van het aandeel van de grote projecten, waar de diversen traditioneel het hoogst zijn.

Alhoewel door de budgettaire reductie vanaf 1986, de vertraging in de uitvoering van de projecten onvermijdelijk was, blijft de trend toch gelden dat de tweede en derde hogervermelde doelstellingen steeds belangrijker zullen worden (aangepassings- en instandhoudingswerken). De selectiecriteria welke thans dan ook gehanteerd worden zijn :

- afwerken van de aangevatte projecten
- in stand houden van het patrimonium door buitengewoon onderhoud
- aanvatten van nieuwe projecten waarvan het quasi-onmiddellijke rendement vaststaat.

Aldus omvat het programma 1988 hoofdzakelijk moderniseringswerken en voortzetting van vroeger aangevatte grote projecten, terwijl speciale aandacht besteed zal worden aan de oplossing van het probleem van de filevorming.

In 1988 wordt door het Departement 15,8 Mld F voorzien (2) als investeringsuitgaven, terwijl voor het gewoon onderhoud 4,7 Mld F is vastgesteld.

Er dient op gewezen te worden dat deze programmatie niet de destijds geplande, maar niet meer als dusdanig opgenomen, bijzondere opdracht van het Wegenfonds m.b.t. de gemeentelijke wegen, omvat.

(1) Daarbij dient echter nauwkeurig afgewogen te worden of hier geen alternatieve oplossingen voorhanden zijn, en tevens of door het verbeteren van de toegangswegen het probleem niet louter "verschoven" wordt naar het stadscentrum.

(2) Inclusief BEE, waarvoor daarnaast als onderhouds- en exploitatiekredieten 2,5 Mld F wordt ingeschreven.



3. Stuwdammen en toevoerleidingen

Het programma beoogt de afwerking van de reeds aangevatte projecten".

Daar kan aan toegevoegd worden dat voor de haven van Gent de kredieten voorzien worden voor twee kaaimuren (circa 250 miljoen F.)

Vanzelfsprekend kan binnen de thans voorziene enveloppe van 14,2 Mld F, exclusief het gewoon onderhoud, slechts vastgesteld worden dat :

- alle nieuwe grote projecten voor de havens uitgesloten zijn;
- de werken van de binnenlandse waterwegen slechts aan een zeer traag tempo kunnen worden voortgezet (voor zover niet voorlopig opgeschort), zowel wat betreft het op groot gabarriet brengen van het net, als wat betreft de strijd tegen de overstromingen en het buitengewoon onderhoud (baggerwerken).

De konsekwenties situeren zich reeds nu, en op volgende vlakken :

- in elk geval dient voldoende onderhoudskrediet op de lopende uitgaven vastgelegd te worden (+/- 4 Mld F);
- een lichte verhoging (in de grootte-orde van +/- 3 Mld F) van de kredieten zou wenselijk zijn om, binnen het kader van rentabiliteitsstudies, meer ruimte te verkrijgen voor :
 - . gefundeerde infra- en suprastructuurwerken in de havens;
 - . de snellere uitvoering van de waterbeheeringswerken en het eindelijk op gabarriet brengen van de belangrijkste takken van het net;
 - . de verdieping van de maritieme toegangswegen (in functie vnl. van de Waterverdragen);
 - . het buitengewoon onderhoud.

Gelet op het ontbreken van een beleidsconsensus m.b.t. grote projecten als de volledige uitvoering van de linkeroever te Antwerpen (inclusief het Baalhoekkanaal) en de stormstuw, figureren beiden niet in deze analyse.

Volledigheidshalve dient gesteld te worden dat, gezien de eigen financiële bijdragen van de diverse havenbesturen voor de gesubsidieerde havenwerken (1) de uiteindelijke investeringsvolumes wel hoger zijn dan de voornoemde bedragen. Een juiste raming kan nog niet gegeven worden, gezien de huidige stand op het legislatieve vlak en op het vlak van de reeds ingediende of bestudeerde projecten.

4.3.3 Verkeerswezen

Voor dit departement dient men onvermijdelijk rekening te houden met de toestand inzake ordonnanceringskredieten. De achterstand opgelopen tijdens de voorbije jaren op het vlak van deze kredieten is zeer aanzienlijk, zodat zij thans nog steeds vrij hoog moeten blijven ten einde

(1) Door de nieuwe regeling in belangrijke mate uitgebreid.



Als besluit kan gesteld worden dat de omvang van de totale kredieten, inclusief het onderhoud, nl. 20,5 Mld F, voor de komende jaren problemen dreigt te stellen, veroorzaakt door de reeds sinds 1986 opgelopen vertraging, waardoor onvermijdelijke werken, (o.m. toegangswegen Liefkenshoektunnel, Belliardstraat, werken te Luik) de uitvoering van de andere doelstellingen ernstig hypothekeren.

Op langere termijn zou deze enveloppe wel terug voldoende kunnen zijn om een functioneel beleid mogelijk te maken, in de mate dat een inhaalbeweging, voornamelijk op het vlak van het onderhoud, kan gebeuren.
Hiertoe wordt een supplementaire enveloppe van +/- 4 mld F gedurende enkele jaren vaak vooropgesteld.

4.3.2 De Waterwegen

In de vorige ontwerpbegroting van ontvangsten en uitgaven 1988 (blz. 63) worden de doelstellingen als volgt omschreven :

"1. Waterlopen met inbegrip versterking van de dijken.

Sedert verscheidene decennia wordt gewerkt aan de modernisering van het Belgisch vaarwegennet. De doelstelling is het bevaarbaar maken van de hoofdvaarwegennet voor schepen tot 1 350 ton en het aanpassen van de as Antwerpen-Luik-Namen en Antwerpen-Brussel voor scheepvaart tot 9 000 ton. De huidige programma's voorzien in het voortzetten van deze projecten, in hoofdzaak op het Albertkanaal, het kanaal Brussel-Rupel, het Centrumkanaal, de Lele en het kanaal Bocholt-Herentals.

Daarnaast wordt eveneens de nodige aandacht besteed aan het vernieuwen van de bestaande infrastructuur voor de waterbeheersing, inzonderheid de stuwen op de Boven-Maas.

In de strijd tegen de overstromingen wordt voornamelijk het accent gelegd op de voortzetting van de werken van het Sigma-plan, teneinde het Zeescheldebekken te beschermen tegen de nadelige effecten van de stormvloeden op de Noordzee.

2. Kusthavens - toegangswegen

Het investeringsprogramma voorziet op dat punt het geheel of gedeeltelijk afwerken van de aangevatte projecten. De voornaamste zijn : de uitbouw van de haven te Zeebrugge, de afwerking van de eerste deel van de haven op de Linker Scheldeoever te Antwerpen, de voltooiing van de Berendrechtsluis, de containerkade op de Schelde te Antwerpen en het uitvoeren van de baggerwerken ter verbetering van de maritieme toegangswegen naar de Belgische zeehavens.

Daarnaast worden andere infra- en suprastructuurwerken in de verschillende havens verdergezet.

Verder wordt ook gepaste aandacht besteed aan de verbetering van de kustverdediging.



alle betalingen aan de toeleverende sectoren te kunnen uitvoeren. Dit heeft een directe weerslag op de vastleggingskredieten, vermits deze nu moeten verminderd worden, zoniet zou het totaal van ordonnancements (voor de vroegere vastleggingen en voor de actuele) op een budgettair onaanvaardbare hoogte dienen te liggen.

Aldus werd voorgesteld voor 1988, voor de N.M.B.S. 6,4 Mia F vastleggingen en 10 Mia F ordonnancements, voor de Bevordering Stedelijk Vervoer resp. 5,8 Mia F en 7,3 Mia F.

In de 6,4 Mia F voor de Spoorwegen is een herkapitalisatie van 3 Mia F begrepen, die voor de volgende jaren zou afnemen.

Daarnaast is er nog een vastleggingskrediet van 1 Mia F voor het Zeewezen (nl. Walradarketen langs de Westerschelde).

De eigen investeringen van de I.O.N. van Verkeerswezen (exclusief de R.L.W. waarover later meer en de T.A.U. te Luik die op alternatieve wijze wordt gefinancierd) zouden 6,1 Mia F bedragen.

In totaal betekent dit voor het "Openbaar Vervoer" in de brede zin, 19,3 Mia F.

Is dit bedrag, indien het gedurende de komende jaren wordt gehandhaafd, voldoende om de behoeften te voldoen ?

- N.M.B.S. : vooreerst dient opgemerkt dat de herkapitalisatiebewerking, 3 Mia F bedragend in 1988, in de volgende jaren veel minder de eigenlijke investeringen zal aantasten;

vervolgens, dat op het vlak van het rollend materieel de belangrijkste behoeften gedekt zijn in het raam van de huidige aanbodpolitiek, en dit voor meerdere jaren (1);

verder, dat de investeringen zich voornamelijk zullen richten op de aanpassing en modernisering van infra- en suprastructuren (elektrificatie, signalisatie, industrieel net, overwegen, snelheid, veiligheid, grote agglomeraties, enz.), maar dat met de beschikbare middelen deze politiek niet aan een hoog tempo kan worden gevoerd, vooral niet in 1988 (ter verduidelijking, in 1986 werd nog voor 7,2 Mia F werkelijk geïnvesteerd in infrastructuur en voor 2,9 Mia F in elektrificatie en signalisatie);

tenslotte zou zich ook in de komende jaren een onderhoudsprobleem kunnen voordoen;

rekening houdend met het volledig wegvallen van de herkapitalisatiebehoeften in 1990 enerzijds en de oplossing alsdan van het ordonnancementsprobleem anderzijds, zullen de komende jaren slechts een zeer geringe investeringsactiviteit tonen.

- BSV en MIV : de bedragen voorzien voor deze sector laten toe de werken, hoofdzakelijk te Brussel, Charleroi en Antwerpen, aan een vertraagd tempo, uit te voeren, en de noodzakelijke aanschaf van rollend materieel te realiseren (autobussen +/- 3,4 Mld F gedurende de komende 3 jaren, metro/trams +/- 1,7 Mld F).

(1) Het probleem van het in stand houden van een voldoende productiecapaciteit stelt zich dan ook onontkoombaar.



-
- RMT : de aankoop van een multipurpose schip is geprogrammeerd; (2,5 Mld F) vanaf 1989 kunnen vastleggingskredieten hier dan ook drastisch verminderd worden, eventueel ten gunste van andere sectoren van verkeerswezen, binnen de enveloppe van 19,3 Mld F.

4.3.4 De gebouwenpolitiek

Voor het Bestuur en de Regie der Gebouwen kan het aandeel van de investeringskredieten in 1988 begroot worden op +/- 8,5 Mld F.

Deze kredieten worden hoofdzakelijk besteed aan administratieve gebouwen (1), gevangenissen en rijkswachtkazernes.

In deze sector zou de mogelijkheid kunnen onderzocht worden het investeringsvolume te verhogen in de mate dat aangetoond wordt dat de huurlasten per project zodanig dalen dat de operatie budgettair positieve resultaten oplevert op relatief korte termijn.

Hier bestaat tevens de theoretische mogelijkheid over te gaan tot een bredere definitie van de behoeften, met name ten behoeve van het behoud van het cultureel patrimonium aan monumenten, de stadsrenovatie enz. Doch naast een aantal bevoegheidsproblemen (centrale overheid - gewesten en gemeenschappen) stelt zich het probleem van de budgettaire grenzen van deze optie.

4.3.5 De sociaal-culturele functie

Hierbij zijn Volksgezondheid en Onderwijs betrokken.

Volksgezondheid : praktisch 2 Mld F in 1988 zou vastgelegd worden, waarvan het grootste deel bestemd is voor de Grote Waterbouwkundige werken van nationaal belang. Dit programma loopt nadien ten einde, zodat enige ruimte vrijkomt voor andere doelstellingen. In de hospitaal-sector is een duidelijke herstructurering aan de gang, zodat de heroriëntatie in de richting zou kunnen gaan van milieu-investeringen. Een alternatief ware deze bedragen te besteden ter aanvulling van de kredieten van Openbare Werken.

Onderwijs : +/- 5,2 Mld F. De quasi verzadiging voor de Schoolgebouwen is bekend, zodat dit investeringsvolume meer gericht zal worden naar renovatie en onderhoud.

(1) Inbegrepen de postsorteercentra Antwerpen en Charleroi.



4.3.6 Modernisering en Informatisering van de administratieve diensten

Deze functie groepeert alle kapitaaluitgaven m.b.t. deze materie, van alle departementen, alsmede het programma bureautica-software.

Het is een geheel van hoogtechnologische investeringen, ten belope van +/- 3 Mld F per jaar.

4.3.7 Post

Ten laste van de Regie is een krediet voorzien van 4,3 Mld F dat zowel de gewone investeringen bevat, als deze bestemd voor het plan "Post 1990". Dit volume zal dus wel enige jaren (tot 1991 ?) dienen behouden te blijven. Het bouwaandeel bedraagt bijna de helft van deze investeringsbehoeften.

4.3.8 Openbare Veiligheid (Rijkswacht)

1,4 Mld F in 1988. Het belangrijke programma terzake loopt af in 1988. De mogelijkheid bestaat dat vanaf 1989 een kleine verschuiving naar andere functies (vervoer ?) ontstaat.

4.3.9 Diverse

Vermits deze functie het saldo groepeert van alle overige minder investerende departementen, kan gesteld worden dat het verloop ervan de komende jaren min of meer stabiel zal blijven.

4.3.10 RTT en RLW

Ter afronding dienen nog de RTT en de RLW summier behandeld te worden.

- RTT. M.b.t. de investeringen zijn drie aspecten relevant;
 - . De belangrijke, reeds aangegane verbintenissen voor de kommutatie, inclusief de transmissie en eindapparatuur, ten belope van 50 Mld F de komende vijf jaar.
 - . De O & O middelen, waarvoor 8 Mld verspreid over 5 jaar voorzien wordt, waarvan 3,3 Mld F voor het breedband-pilootproject.
 - . De "gewone" RTT-investeringen, welke jaarlijks schormelen naar gelang de behoeften, maar toch steeds in de grootte-orde van 10 Mld F zijn.

- RLW, of meer specifiek de deelname van de Regie in het BATC project. De investeringen zouden hier +/- 14 Mld F in een eerste fase bedragen (en over 35 jaar verspreid zelfs 55 Mld F).



Tabel 25 – OVERHEIDSINVESTERINGEN m.b.t. de vooruitzichten 1988-1990, (Inclusief het onderhoud) (*)

(In Mld F, lopende prijzen)

	1ste hypothese Begrotingsontwerp 1988	2de hypothese		
		1988	1989	1990
1. Vervoerspolitiek				
Wegen	23,0	27,0	27,0	27,0
Investerings	15,8	15,8	16,0	16,2
Onderhoud (gewoon)	4,7	8,7	8,7	8,7
BEE (ond. + expl.)	2,5	2,5	2,3	2,1
Waterwegen	16,7	21,2	21,6	21,6
Investerings	14,2	17,2	17,6	17,6
Onderhoud (gewoon)	2,5	4,0	4,0	4,0
Openbaar Vervoer	19,3	19,3	19,3	19,3
TOTAAL	59,0	67,5	67,9	67,9
2. Gebouwenpolitiek	8,5	8,5	8,5	8,5
3. Sociaal-Culturele materies				
Onderwijs	5,2	5,2	5,2	5,2
Volksgezondheid	1,9	1,9	1,9	1,9
TOTAAL	7,1	7,1	7,1	7,1
4. Post (**)	4,4	4,4	4,4	4,4
5. Modernisering en Informatisering	3,1	3,1	3,1	3,1
6. Openbare Veiligheid	1,4	1,4	1,0	1,0
7. Overige	0,7	0,7	0,7	0,7
INVESTERINGEN	74,5	77,5	77,5	77,5
GEWOON ONDERHOUD	9,7	15,2	15,2	15,2
ALGEMEEN TOTAAL	84,2	92,7	92,7	92,7

(*) Dus gedeeltelijk lopende uitgaven

(**) Zonder RTT en RLW



5. KOSTEN-BATEN ANALYSES EN ALTERNATIEVE FINANCIERING

5.1. KOSTEN-BATEN ANALYSES

5.1.1. Inleiding

Ook al is de techniek van de kosten-baten analyses in het taalgebruik stilaan gemeengoed geworden, een definitie ervan geven ligt niet voor de hand.

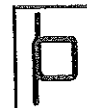
"Kosten-baten analyse is een algemene term, die een brede waaier van procedures dekt die dikwijls verschillen in wat als effecten van het project wordt opgenomen en weggelaten en in de wijze waarop aan die effecten een monetaire waarde wordt toegekend. Kosten-baten analyse is eigenlijk slechts een manier van denken". (1)

Om het concept te verduidelijken dient allereerst een onderscheid gemaakt te worden tussen de analyse van een investering vanuit bedrijfsmatig oogpunt en de analyse ervan vanuit het standpunt van de gemeenschap. Voor een onderneming vormen de kosten alle uitgaven die een investering impliceert, de baten zijn alle ontvangsten. Maar voor de gemeenschap is deze benadering onjuist, vermits de overheid bij haar investeringsbeleid met meer dan haar eigen uitgaven en ontvangsten rekening dient te houden : voor haar geldt ook het gemeenschapsbelang. Zo kan een investering die de inkomsten van de overheid doet dalen – of de uitgaven doet stijgen – vanuit gemeenschapsstandpunt toch voordelig zijn, bijvoorbeeld in de gezondheidssector. Dit geldt echter ook voor sommige infrastructuurinvesteringen : een wegverbetering zal het benzineverbruik doen dalen, dus de taksinkomsten van de overheid verminderen, toch kan ze sociaal-economisch verantwoord zijn.

Ook al bestaan er talloze varianten inzake kosten-baten analyses, in hun zuiverste vorm zijn ze steeds te herleiden tot een quasi-boekhoudkundige benadering van kosten en baten, aan weerszijden van de tabel op te stellen, zodanig dat een eindsaldo bekomen wordt. Men kan dit eindsaldo beschouwen als het netto-effect van de investering op de gemeenschapswelvaart.

In uitvoering van de Regeringsverklaring van 1985 (2) op het punt van de kosten-batenanalyses, werd in de Directieven voor de programmatie van de overheidsinvesteringen 1988-1990, vermeld :

-
- (1) "Sociaal-economische kosten-batenanalyse".
R. Vertonghen en V. Van Rompuy, Acco, 1986.
- (2) November 1985, punt 6 f 3^o : "...zal geen enkel investeringsproject nog in aanbesteding worden gesteld indien voorafgaand aan het advies van de Inspectie van Financiën, geen kosten-batenanalyse is doorgevoerd".



"Economische verantwoording van de projecten

De aanvaarding van nieuwe projecten dient gestaafd te worden door middel van hetzij kosten-baten analyses, hetzij multi-criteria analyses of, indien aangetoond wordt dat het betrokken project aan deze analyses onmogelijk kan worden onderworpen, door het bewijs dat de uitvoering van de investering geen negatieve weerslag heeft op de werkingskosten. Wat betreft deze analyses, zullen de Departementen en Instellingen van Openbaar Nut het Planbureau dienen te raadplegen aangaande de erin aan te wenden economische parameters van algemene aard ten einde de vereiste coherentie tussen de verschillende toegepaste analyses te bereiken."

5.1.2 Stand van zaken bij de Departementen en Instellingen van Openbaar Nut .

Alhoewel voor de belangrijke projecten van de verschillende administraties rekening werd gehouden met criteria op het vlak van de economische rentabiliteit, heeft de praktijk van de voorafgaandelijke kosten-baten analyses nog geen algemene ingang gevonden.

Meerdere redenen kunnen hiervoor worden aangehaald, o.a. :

- praktische : met name het ontbreken bij de administraties van de technische mogelijkheid om deze analyses zelf uit voeren, of het ontbreken van de middelen op de lopende uitgaven om deze analyses uit te besteden; in veel gevallen is het bedrag gemeoid met de afzonderlijke investeringsprojecten bovendien zo beperkt, dat het uitvoeren van een grondige kosten-baten analyse hiervoor onverantwoord hoog zou zijn;
- beleidsmatige : in sommige gevallen is een rangschikking van de projecten op grond van louter sociaal-economische rentabiliteit uitgesloten. In dit verband kan bijvoorbeeld verwezen worden naar regionale verdeelsleutels, naar beleidsbeslissingen i.v.m. de openbare veiligheid en het gevangeniswezen, naar de programma's van industriële selectiviteit : deze investeringen zijn verantwoord vanuit velerlei motieven, die echter via de techniek van de kosten-baten analyses niet kunnen gequantificeerd worden.

Over de eigenlijke stand van zaken volgende verduidelijking voor de programmatie 1988-1990 ;

- bij Openbare Werken werden door het Bestuur der Wegen de resultaten van de multi-criteria analyses bijgevoegd; deze analyses werden aangewend om projecten te elimineren doch niet om een rangorde van de projecten op te stellen vermits dit in tegenspraak is met de door de administratie gevolgde methode gegrond op zekere punctuele behoeften en verdeelsleutels;
- de door het Bestuur der Waterwegen voorgestelde werken betreffen hetzij lopende werken, hetzij nieuwe projecten die voor de havens goeddeels berusten op grondige rentabiliteitsanalyses en voor de waterwegen op de behoeften tot uitbouw van een coherent waterwegennet, de noden aan onderhoud en waterbeheersing en de destijds (doch te actualiseren) uitgevoerde kosten-batenanalyse voor de uitbouw van het waterwegennet;



-
- de **Regie der Gebouwen** voert haar investeringen voor een groot deel uit op basis van de bespreking in de schoot van de bevoegde commissie, terwijl zij aanvoert dat voor haar andere projecten moeilijk dergelijke analyses kunnen worden uitgevoerd (gevangenissen, restauratiewerken, architecturaal en historisch patrimonium);
 - het **Bestuur voor Electriciteit en Electromechanica** volgt in zijn voorstellen voor een groot deel de uitbouw van het wegennet maar deelt geen eigenlijk rentabiliteitsstudies mee;
 - bij **Verkeerswezen** is in samenwerking met het Planbureau een project lopende m.b.t. de ontwikkeling van een methodologie inzake Kosten-Baten Analyses voor alle projecten in de openbare vervoersektor dat waarschijnlijk voor de volgende programmatie operationeel zal zijn, terwijl zowel RMT als RLW (uitvoering van het MASSA plan) een rentabiliteitsanalyse voorleggen van hun belangrijkste project;
 - de investeringsvoorstellen van de **Regie der Posterijen** zijn gesteund op de studie van Team-Consult;
 - de overige projecten worden niet gemotiveerd door een sociaal-economische verantwoording op basis van o.m. kosten-batenanalyses; zij betreffen evenwel vooral leveringen m.b.t. art. 74 of informatica-bureautica-software, waarvoor het opstellen van dergelijke analyses erg problematisch is, omdat het een geheel vormt samengesteld uit talrijke kleinere en gediversifieerde projecten (zie hoger), afzonderlijk elk van minder financieel belang.

5.1.3 Voorafgaandelijke vragen omtrent een coherent beleid m.b.t. de kosten-baten analyses.

In eerste instantie zijn er een aantal inhoudelijke vragen :

Een eerste vraag betreft het bepalen van de investeringsprojecten welke dienen te worden onderworpen aan kosten-batenanalyses.

Het antwoord op deze vraag is niet zo evident :

- een aflijning kan gebeuren op grond van het bedrag van de investeringen;
- de aard van de investeringen kan determinerend zijn :
 - . quid m.b.t. herstellings- en onderhoudswerken ?
 - . quid m.b.t. investeringen waarop moeilijk louter een economische rationaliteit kan worden toegepast (historische monumenten, gevangenissen, ...) ?
 - . quid m.b.t. projecten waar niet alleen de interne rentabiliteit maar ook externe factoren determinerend zijn ? Er dient te worden op gewezen dat deze juist voor een deel het objectief uitmaken van het overheidsinvesteringsprogramma (selectieve ondersteuning van de economische bedrijvigheid, P.I.S.).

De tweede vraag is of naast kosten-batenanalyses per individueel investeringsproject er tevens een rangschikking van deze analyses dient opgesteld te worden volgens de opbrengstratio. Dit laatste vergemakkelijkt de zuiver rationele arbitrage, doch bemoeilijkt het realiseren van een aantal externe (politieke, regionale, ...) objectieven.



Welke methodes er dienen aangewend te worden is het voorwerp van de derde vraag. Er is een gans scala van mogelijkheden, gaande van de zuivere kosten-batenanalyse, over het geactualiseerde bilan (vergelijking van de interne rentabiliteit met de actualisatiegraad), tot de multi-criteria analyses. Deze analyses kunnen bovendien nog al dan niet gekoppeld worden aan een methodologie welke tracht het opsloppen van de onevenwichten te meten op sectorieel vlak.

Een overzicht van de bestaande en lopende projecten zal nuttig zijn om hierin een inzicht te verwerven.

In elk geval moet er naar gestreefd worden dat de verschillende aangewende methodes zo gelijklopend en vergelijkbaar als mogelijk zijn.

Aldus komt men aan de vierde vraag, betreffende de hypothesen en uitgangspunten. Is het niet noodzakelijk dat de verschillende analyses aangewend door de besturen, ook al verschillen ze inzake methodologie, zo nauw mogelijk bij elkaar aansluiten inzake aangewende hypothesen, uitgangspunten, parameters en prognoses ?

Zo dienen er bij elke kosten-batenanalyse een aantal premissen te worden opgesteld. Het is duidelijk dat dient vermeden te worden dat bij elke individuele analyse verschillende premissen als basis dienen.

Enkele voorbeelden :

- . Wat met de berekening van discontering en inflatie, kosten (loon, constructie, onderhoud, energie, ...) en groeivoet B.N.P. ?
- . Dienen de milieu-aspecten te worden gekwantificeerd ?
- . Idem voor de indirecte effecten van de investering (regionale ontwikkeling, inkomensverdeling, tewerkstelling, ...) ?
- . Wat is de aangewende berekeningshorizon ?
- . Bij grondinname, hoe wordt de onteigeningsvergoeding geëvalueerd ?
- . In welke mate wordt rekening gehouden met buitenlandse transportdragers bij de berekening van de baten n.a.v. infrastructuurinvesteringen weg, binnenwateren, spoor ?
- . Dient uitgegaan te worden van 1 constante set prognoses en parameters (exogene) of worden er alternatieven voorzien ?

Uit deze inhoudelijke vragen vloeien logischerwijze een aantal organisatorische vragen :

- het op punt stellen van een samenwerkingsverband met de verschillende betrokken departementen, administraties en I.O.N. en met de experten tot nog toe betrokken bij het opstellen van kosten-batenanalyses (vnl. universitaire centra) ;
- het opstellen van een werkprocedure (timing - afbakening bevoegdheden - werkverdeling) ;
- het opstellen van een stand van zaken en overzicht van de reeds uitgevoerde, in uitvoering zijnde en geplande kosten-batenanalyses.

Uit de aard der zaak zelf zouden deze analyses aan een centraal organisme dienen te worden voorgelegd, vermits ze ongetwijfeld een belangrijke betekenis hebben voor de noodzakelijke arbitrages tussen de verschillende investeringsprojecten.

Daarnaast dringt de nood aan een centraal organisme zich op om de gewenste coherentie, coördinatie en eventueel assistentie te verlenen. Aldus zou tevens de mogelijkheid gecreëerd



worden om deze analyses te situeren in het macro-economische kader en hen te koppelen aan een sectoriële benadering, welke van belang is m.b.t. de opslorping van zekere onevenwichten.

Desondanks houdt deze centrale opdracht toch een aantal beperkingen in, voornamelijk ten gevolge van de diversiteit van de materies en aldus een minder uitgebreide concrete kennis van de specifieke toestand in elke der materies bij zulk centraal organisme (bijv. de toestand inzake het onderhoud, inzake de oversaturatie van bepaalde infrastructuren, de kostprijselementen van bepaalde werken, enz.).

Vandaar dat de departementen (administraties) en I.O.N. vanzelfsprekend ten volle bevoegd dienen te blijven in deze analyses.

5.2 ALTERNATIEVE FINANCIERING

5.2.1 Begripsomschrijving

Gezien de beperkte budgettaire ruimte wordt, voor het realiseren van overheidsinvesteringen, gezocht naar andere, alternatieve, financieringsbronnen dan de klassieke budgettaire inschrijvingen.

Daaruit volgt dat de alternatieve financiering die men zoekt geen verkapte vorm van debudgettering mag zijn waarbij de projecten buiten de begroting worden gefinancierd maar de terugbetalingen uiteindelijk toch hun weerslag zullen hebben op de begroting.

Prefinanciering is een voorbeeld van zo een techniek die trouwens al ruim wordt toegepast.

Zo worden de tussenkomsten die de gewesten doen voor investeringen van lokale besturen niet gedaan via inschrijvingen op de begroting maar via leningen door het Gemeentekrediet waarvan de aflossingen en de interesten worden gedragen door de begroting. Zo kunnen ook de NMH en de NLM voor het financieren van hun investeringen leningen aangaan en de lasten daarvan afwentelen op de begroting.

Aldus werden in 1981 niet minder dan 69 % van het investeringsprogramma van het Vlaams gewest "geprefinancierd" en dat percentage bedroeg in 1986 nog altijd 54 % (1).

Ook *leasing* is in feite maar een vorm van prefinanciering en kan eigenlijk om dezelfde reden niet beschouwd worden als een alternatieve financiering.

Van alternatieve financiering kan alleen worden gesproken als de private sektor – al dan niet in samenwerking met de overheid – de investering financiert (en eventueel ook realiseert) in principe zonder budgettaire tussenkomst (2).

(1) SERV (Studies) : Het investeringsprogramma van de Vlaamse Gemeenschap pag. 30.

(2) "In principe" omdat de overheid toch nog deels kan interveniëren door middel van waarborgen, subsidies, fiscalliet.



5.2.2 Probleemstelling

Sinds geruime tijd wordt, gezien de benarde situatie van de overheidsinvesteringen, gezocht naar andere bronnen om de overheidsinvesteringen te financieren dan de tot nu toe gebruikelijke leningen. Reeds in juni 1983 werd naar aanleiding van de Ronde Tafel Konferentie over de Bouw een speciale werkgroep "Alternatieve Financiering" opgericht o.l.v. de heer VAUTMANS, toenmalig kabinetschef van de Minister van Openbare Werken.

Het sterk terugschroeven van de overheidsuitgaven in het St.-Annaplan bracht deze probleemstelling medio 1986 terug op het voorplan. Niet alleen reduceerde dit saneringsplan de overheidsinvesteringen in 1986 en 1987 tot 64 % van het peil van 1985 maar vermeldde het expliciet dat overheidsinvesteringen geheel of gedeeltelijk door de particuliere sector konden gefinancierd worden.

Het probleem blijft acuut en vertoont een dubbel dilemma. Er is vooreerst de vraag naar overheidsinvesteringen die staat tegenover het tekort aan middelen omwille van de al te grote overheidsschuld. Anderzijds staan de bedrijven met hun productiecapaciteit die ze door middel van overheidsinvesteringen meer zouden willen benutten tegenover het feit dat noch die bedrijven noch de uiteindelijke gebruikers bereid zijn hogere tarieven, meer retributies, kortom meer belastingen te betalen om die investeringen te financieren.

Het ligt voor de hand dat men dan naar andere dan budgettaire middelen gaat uitkijken. Meteen is aangegeven dat alternatieve financiering voorbijgaat aan de eventuele mogelijkheid van een budgettaire financiering door hetzij een streng selektief beleid binnen de beschikbare ruimte, hetzij een compensatie door bezuinigingen op de lopende uitgaven.

"Natuurlijk" schrijft L. Vander Geest (1) "kunnen alle positieve capaciteits- en bestedingseffecten die van overheidsinvesteringen zijn te verwachten, de knellende financiële problematiek op de diverse overheidsniveaus niet wegpoetsen. Maar wanneer het gaat om rendabele projecten moet er voor de financieringsproblemen een oplossing te vinden zijn ... Het verdient aanbeveling te onderzoeken in hoeverre allerlei infrastructurele werken zich lenen voor (mede) financiering door particuliere investeerders. Hier liggen mogelijkheden tot toepassing van **privatisering** en het **profijtbeginsel** die nog onvoldoende worden benut. Wanneer bedrijven en particulieren een rechtsrteeks belang hebben bij de aanwezigheid van een goede infrastructuur is er niets op tegen om ze in de gevallen waarin dat mogelijk is, in de kosten te laten bijdragen."

Het **profijtbeginsel** steunt op het principe dat diegene die geniet van de overheidsinvestering er ook voor betaalt. Op de meeste overheidsinvesteringen kan welbeschouwd dat profijtbeginsel worden toegepast. Of het nu gaat om tunnels, kaalmuren, havenkranen, sluizen, jachthavens, bruggen, zandopspuitingen of gebouwen, in al deze gevallen zou men de specifieke gebruikers van die investeringen kunnen laten bijdragen. Maar dat zou dan ook betekenen dat men, bij veralgemening van dit beginsel nieuwe lasten oplegt aan de bevolking, lasten die dan moeten gezien worden in het kader van de belastingdruk in zijn geheel. Hoe dan ook lost dit profijtbeginsel het probleem van de onmiddellijke financiering van de investering zelf niet op omdat daarvoor nog altijd de nodige middelen moeten worden gevonden.

(1) ESB : 12.10.83 pag. 905



Blijft dan nog de mogelijkheid van **privatisering**. Die kan verschillende vormen aannemen. De investering kan volledig aan de private-sektor overgelaten worden (het voorbeeld van de investeringen in Hong-Kong) of de private-sektor kan deels deelnemen. Eén ding staat daarbij vast : de private-sektor vraagt rendement.

5.2.3 Rendabele overheidsinvesteringen

Schematisch voorgesteld, doorloopt elke overheidsinvestering 5 fazen :

1. studie
2. financiering
3. realisatie
4. controle
5. exploitatie.

Vroeger kwam de private sector tussen bij de realisatie en de exploitatie, nu ook bij de financiering. De studie en de controle blijven in handen van de overheid die een normale uitbating en eventuele bijkomende investeringen waarborgt.

Voor de onzekerheden eigen aan de overheidsinvesteringen zal de investeerder **een risicopremie** doorrekenen.

Als investeerder loopt hij 4 risico's :

1. een politiek risico : de overheid kan tijdens de lange looptijd steeds de voorwaarden wijzigen.
2. een financieel risico : er bestaat een inherente belangentegenstelling tussen de belegger en de overheid. De belegger streeft naar maximaal rendement terwijl de overheid streeft naar minimale lasten voor de gebruikers.
3. een bouwrisico : voor onvoorziene gevallen zoals geen tijdige vergunningen, langere bouw-tijd, milieuproblemen, infrastructuur-aansluitingen.
4. een exploitatie-**risico** : het succes van een exploitatie die, omdat het een overheidsinvestering betreft, haar eigen specificiteit heeft, is nooit op voorhand gekend zodat de belegger steeds een commercieel risico loopt.

Daarenboven zal elke privé-investeerder steven naar **rendement** teneinde zijn winst te maximaliseren.

Dit betekent dat alleen rendabele overheidsinvesteringen in aanmerking komen voor alternatieve financiering.

Met betrekking tot die rendabiliteit dient vooraf het onderscheid te worden gemaakt tussen :

1. een **maatschappelijke rendabiliteit** waarbij met kosten-baten-analyses of multi-criteria-analyses een objectief antwoord moet gevonden worden op de vraag in welke mate een investering maatschappelijk gewenst is.



2. **een macro-economische rendabiliteit** die de effecten van de investering meet op het stuk van werkgelegenheid, belastingontvangsten, trafieken, terugverdiensten e.d.
3. **een micro-economische rendabiliteit** die de financiële leefbaarheid van het investeringsproject zelf betreft, rekening houdend met de opbrengsten, de risicopremies en de lasten.

Het is de micro-economische rendabiliteit die moet verzekerd zijn indien men de private sektor wil bewegen tot het financieren van de investering. Daarbij moet rekening worden gehouden met elementen als :

1. **de tarieven** : meestal zal de overheid bepaalde tarieven opleggen. Het verschil tussen het door de gebruikers verschuldigde tarief en het kostprijsdekkende tarief kan door de overheid al dan niet worden gesubsidieerd.
2. **de fiscaliteit** : investeringsaftrek, vennootschapsbelasting, roerende en onroerende voorheffing, likwidatietaks, registratierechten, tot zelfs de voordelen van een coördinatiecentrum kunnen elementen zijn die mede de micro-economische rendabiliteit beïnvloeden. Zelfs de 17 % BTW op bouwwerken moet bij een overheidsinvestering gefinancierd worden waardoor de paradoxale situatie ontstaat dat de overheid aan de financier-investeerder rente zal moeten betalen op de belastingen die zij int.
3. **de staatswaarborg** : indien de micro-economische rendabiliteit onvoldoende blijkt kan staatswaarborg en of subsidiëring een uitkomst bieden. Die staatswaarborg kan op diverse zaken slaan zoals een verzekerde aansluitende infrastructuur, een gegarandeerde trafiek, overname in geval van faillissement, terugbetaling van een lening, enz... Niettegenstaande staatswaarborgen ook gegeven worden voor gewone economische investeringsdossiers heeft de overheid zich hier terzake terughoudend opgesteld ervan uitgaande dat bij privé-investering de private sektor ook de normale risico's op zich moet nemen.

5.2.4 Onderzoek omtrent Alternatieve Financiering

In 1983 werd, na de Ronde-Tafel-Conferentie van de Bouw, een werkgroep opgericht onder leiding van V. Vautmans, toenmalig kabinetschef van de Minister van Openbare Werken, rond het thema "alternatieve financiering".

In die groep zetelden vertegenwoordigers van de nationale overheid (Eerste Minister, Begroting, Financiën, Openbare Werken), van de Nationale Confederatie van het bouwbedrijf, van de financiële sektor (Gemeentekrediet, Leasinvest), van de vakbonden, van Nacebo en van de Bedrijfsraad.

Drie sub-werkgroepen bogen zich over :

1. financieringen : alternatieven en hun bruikbaarheid voor projecten van openbaar nut.
2. projecten : evaluatie van de soorten projecten die in aanmerking komen voor alternatieve financiering.
3. juridische aspecten :



- **Vertrekpunten van de werkgroep :**

- . de alternatieve financiering mag geen verkapte vorm van debudgettering zijn.
 - . het alternatief moet macro-economisch voordelig zijn voor de schatkist.
 - . de alternatieve financiering moet tegen de meest voordelige voorwaarden worden bekomen.
- De concurrentie tussen de kredietverleners moet daartoe maximaal kunnen spelen.

- **Resultaten van de werkgroep :**

1. *Financiering :*

Volgens de werkgroep Vautmans komen volgende vormen in aanmerking :

1. Leasing
2. Promotie - overeenkomst
3. Concessie
4. Formule uitgewerkt door de NMH.
5. Systeem "Europese Gemeenschap" met zijn varianten (=huur-koop)
6. Lening door de Regie der Gebouwen (= vorm van leasing waarbij de Regie leent en de huurgelden dienen om de lening af te lossen)

In feite zijn deze financieringsvormen te herleiden tot drie : **Leasing, Promotie en Concessie**. De andere vormen kunnen als varianten daarvan worden beschouwd. We bespreken die hoofdvormen meer in detail hierna.

2. *Projecten :*

De "Subgroep Projecten" kwam tot de conclusie dat de hiernavolgende soorten investeringen van algemeen nut in principe in aanmerking komen voor "Alternatieve Financiering" :

WEGEN

- Tolautowegen (autovignet ?)
- Neveninstallaties op de autowegen
- Parkings, parkeergarages.

SPOORWEGEN

- TGV
- Lichte metro's.

WATERWEGEN

- Havendokken
- Entrepôts.

LUCHTHAVENS

- Bouw en exploitatie van luchthavens.

GEBOUWEN

- Schoolgebouwen
- Gebouwen voor sport en cultuur.
- Crisiscentra.

WATERZUIVERING

- Waterzuiveringsinstallaties.



ALLERLEI

- Stadsverwarming en gebruik van frigorieën
- Inrichten van industrieterreinen
- Toeristische uitrusting in het algemeen
- Jachthavens.

3. Juridische aspecten

Er wordt niet ingegaan op deze aspecten. Het eindrapport stelt alleen dat de wet op de overheidsopdrachten te zwaar is en te weinig handelbaar om een courant gebruik te maken van alternatieve financiering.

Dit vergt enige commentaar. Onze wetgeving op de overheidsopdrachten behelst alleen maar de aanneming van werken en de levering van diensten en is niet van toepassing op de kapitaalmarkt. In de praktijk blijkt die juridische hinderpaal evenwel niet remmend te werken.

Zoals reeds vermeld zijn promotie en concessie twee belangrijke vormen van overeenkomst die een alternatieve financiering toelaten. De reglementering op de promotie (zie verder) voorziet ook dat de promotor instaat voor de uitvoering van de investering en ook voor de financiering (dit is niet het geval bij concessie). Dat betekent dat de promotor instaat en verantwoordelijk is voor de keuze van de financier. De overheid kan dus voor de financiering zelf geen aanbesteding uitschrijven en dient beide elementen samen te beoordelen. Dit blijkt in de praktijk moeilijkheden op te leveren. Bovendien zou de wetgeving zo ingewikkeld zijn dat ze remmend werkt.

Daarbij komt dat indien een privé-investeerder en financier het initiatief zou nemen om een overheidsinvestering te realiseren, die overheid daarmee geen overeenkomst kan afsluiten zonder eerst de concurrentie te raadplegen. Vindingrijkheid en initiatief terzake worden bijgevolg niet beloond.

5.2.5 Vormen van Alternatieve Financiering.

Hierna zullen volgende mogelijkheden worden besproken :

1. Concessie en Promotie
2. Leasing
3. Third party financing
4. Op- maat systemen

1. Concessie en Promotie

* Omschrijving :

Volgens het KB van 14.11.79 is een Concessie-overeenkomst een schriftelijke overeenkomst waarbij de overheid de concessiehouder de exploitatie gunt van zijn investering.

Volgens het KB van 18.5.81 is een Promotie-overeenkomst een schriftelijke overeenkomst waarbij de overheid een promotor tegelijk de financiering en de investering gunt, al dan niet gepaard gaande met een opdracht tot conceptie en studie.



Het wezenlijke onderscheid zit hem dus in het feit dat er bij promotie-overeenkomst ook sprake is van financiering. Het onderscheid tussen beide is hier niet relevant.

Het verschil met Leasing is dat de gegunde ook het risico moet nemen terwijl bij Leasing de huurder daar voor instaat. Toch zal ook bij deze overeenkomsten de promotor zijn risico's ook mee incalculeren in de prijs.

* **Opmerkingen :**

- Dergelijke overeenkomsten worden al langer toegepast voor neveninstallaties langs autowegen.
- Bij de concessionaris kan de neiging bestaan om onderhoud, herstelling en vernieuwing zo laat mogelijk of helemaal niet meer te doen binnen de concessie termijn. Zulks kan in de overeenkomst worden voorkomen door ofwel de terugbetaling te laten beëindigen vóór de hernieuwing ofwel door de hernieuwing contractueel op te leggen en ze te voorzien in het financieringsplan.

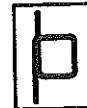
* **Voorbeelden .**

A. *TAU (Transport Automatisé Urbain) (Concessie)*

- De principesbeslissing werd genomen op de Ministerraad van 4.10.85. het gaat om een metrolijn van 16 km tussen Herstal en Jemeppe die in 3 fasen moet worden gebouwd : 1) 6 km met 11 stations; 2) 4 km met 8 stations; 3) 6 km met 7 stations. Exploitatie is mogelijk na de eerste fase.
- De totale kost wordt geraamd op 32 mia (prijzen 87) en de eerste fase op 13 mia.
- Voor de eerste fase was een termijn van 6 jaar voorzien en voor de totaliteit 16 jaar. Om budgettaire redenen zou dat respectievelijk 10 jaar en 25 jaar worden. Er moest bijgevolg naar alternatieve financiering worden uitgekeken teneinde de bouwperiode in te korten.
- De concessionaris (private tijdelijke vereniging) samen met de STIL (Société de Transport Intercommunal Liègeois) moet instaan voor de exploitatie.
- De uitvoeringstermijn zou op 7 jaar worden gebracht i.p.v. de initiële 16 jaar.
- De concessie zou voor 37 jaar worden gesloten (waarvan dus 30 jaar exploitatie) met terugbetaling aan de concessionaris en eigendomsverwerving door de STIL.
- De concessionaris krijgt een subsidie voor het verschil tussen het opgelegde en het reële tarief.
- Als de TAU succes kent en het aantal reizigers zou toenemen dan zou het systeem waarbij de overheid het verschil tussen het normale en het opgelegde tarief bijpast erop neerkomen dat de overheid meer subsidie zou geven.

B. *LIEFKENSHOEKTUNNEL (Concessie)*

- Dit concessiecontract werd op 3.10.85 ondertekend.
- Het gaat om een voertuigtunnel onder de Schelde nabij Lillo waarvan de kost +/- 9 mia bedraagt.



-
- De bouw loopt over 4 jaar en werd in concessie gegeven aan een Tijdelijke Vereniging.
 - De uitbating loopt over 18 jaar en zal gebeuren door de NV Liefkenshoektunnel (LHT) waarin de ondernemingen de enige aandeelhouder zijn.
 - De NV LHT heeft een normale kredietlijn bij een consortium van banken.
 - De terugbetaling van de schuld gebeurt door betaling van tolgelden die de gebruikers van de tunnel moeten betalen.

2. Leasing

Hoewel het zoals eerder gezegd in feite een vorm van prefinanciering is en als dusdanig niet als een alternatieve financiering mag worden beschouwd, wordt het hier toch volledigheidshalve behandeld.

* Omschrijving :

- de leasingmaatschappij verwerft de eigendom van een goed en staat dat in huur af voor een periode die maximaal gelijk is aan de levensduur ervan.
- de gebruiker (de huurder) verbindt zich ertoe de aankoopprijs, inclusief kosten en winst, af te lossen vanaf het ogenblik dat hij het goed gebruikt. Het is bijgevolg de gebruiker die uiteindelijk het risico draagt omdat hij dat risico vergoedt door een hogere rentevoet te betalen aan de leasingmaatschappij. De leasingmaatschappij loopt alleen het risico dat de huurder zijn huur niet zou betalen.
- de lease is niet opzegbaar. Het is bijgevolg de gebruiker die ook het risico van de eventuele waardevermindering draagt.
- na de overeengekomen termijn geeft de gebruiker het goed terug of koopt hij het tegen de restwaarde.

* Opmerkingen

- Het is een financieringsvorm die zich in de eerste plaats leent voor gebouwen en parkings en weinig of niet voor infrastructuurwerken.
- Het is een systeem dat toelaat snel te werken gezien de ervaring terzake van de kredietinstellingen er vooral van de gespecialiseerde Lease-maatschappijen.
- Het laat toe een project aan 100 % te financieren.
- Het is in feite een financiering buiten de begroting waarvan de aflossing gebeurt binnen de begroting.

* Voorbeelden :

A. Investerings lokale overheden

Het Gemeentekrediet treedt nogal op als Leasingmaatschappij voor bepaalde investeringen van lokale overheden. Een gekend voorbeeld daarvan is de parking 't ZAND te Brugge.



In totaal had het Gemeentekrediet 5.7 mia uitstaande leasingkredieten bij lokale besturen in 1986.

B. Constructie gebouw Van Maerlant voor het Europees Parlement

- De kredieten waren ingeschreven in de begroting Openbare Werken 1986 maar de Regering besliste tot alternatieve financiering.
- De alternatieve financiering werd 2 jaar bestudeerd. Concessie en leasing werden overwogen en uiteindelijk ging de voorkeur naar Leasing.
- Het gaat om een investering van +/- 1 mia.
- De financiers (8 maatschappijen : banken, OKI's, Verzekeringsmaatschappijen) zijn eigenaar van het gebouw en de Staat verleent een opstalrecht (=recht om gebouwen in eigendom te hebben op de grond van een ander voor een bepaalde tijd)
- De overheid betaalt, vanaf de oplevering of na max. 3 jaar, een semestriële retributie van 52,2 mio voor 20 % geïndexeerd. Dit laat toe het gebouw te verwerven na 18 jaar (na betaling van de restwaarde = 1%)
- De overheid verhuurt het gebouw aan het Parlement voor 56 mio maar voor 100% geïndexeerd.

3. Third party financing

Het gaat om een financieringssysteem dat uit de Verenigde Staten en Canada overwaait naar Europa en toegepast wordt voor energiebesparende investeringen.

Het is een systeem waarbij een gespecialiseerde energiebesparende firma (ESCO's of Energy Service Companies) zich verbindt een energiebesparende investering te realiseren en te financieren waarvan de terugbetaling geschiedt door de opbrengst van de gerealiseerde besparing. De afbetaling van de financiering hangt dus af van het succes van de investering. De klant draagt geen enkel risico.

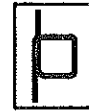
Vermits het gaat om een kontrak waarbij realisatie en financiering overgelaten worden aan een derde, kan dit systeem vergeleken worden met een promotie-overeenkomst waarbij bedongen wordt dat de terugbetaling zal gebeuren door heffingen op de gebruiker.

4. "Op- maat" systemen

A. BATC

De constructie van de financiering van de **Brussels Airport Terminal Company** is zo complex en specifiek dat ze hier afzonderlijk wordt behandeld.

Door de St. Anna-beslissing schort de Regering de dotaties aan de RLW (Regie der Luchtweegen) op waardoor de Regie haar investeringen niet meer kan financieren. Met KB nr. 425 krijgt de RLW evenwel toelating om met de privé-sektor te werken. Er werd beslist een



nieuwe Airport Terminal te bouwen. Kostprijs +/- 55 mia (tot 2016). Kostprijs eerste fase :14 mia.

- De financiële constructie
- De RLW geeft het passagiersgebouw gedurende 30 jaar in erfpacht aan LEASINVEST tegen 1,8 mia en een jaarlijkse vergoeding van 100.000 F.
- Het gebouw wordt door LEASINVEST terug in lease gegeven aan de RLW om reden van afschrijving : de RLW blijft dan de afschrijvingen doen zoals in het verleden. (moest het aan BATC zijn dan zou BATC verlies lijden omdat de afschrijving over 30 jaar loopt en de financiering slechts over 15 jaar).
- De verplichtingen van het Leasecontract worden via een onderverhuring door de RLW aan de BATC overgedragen.
- Het is de BATC NV die zal instaan voor de financiering die totaal buiten de begroting gebeurt. Er wordt geen staatswaarborg gevraagd.
- De BATC NV krijgt als inkomsten de inschepingsrechten en de huurvergoedingen voor de concessies binnen het gebouw.
- Na 30 jaar wordt het gebouw kosteloos eigendom van de RLW tenzij alle investeringen nog niet afgeschreven zijn. In dat geval zal de RLW moeten vergoeden.
- *De NV BATC*
- Het kapitaal van de BATC : 3,3 mia wordt bijeengebracht door de RLW (30,8 %) en door de OKI's en privé (BANKEN, Holdings, Verzekeringsmaatschappijen) (69,2 %). Een deel van dit kapitaal bestaat uit een converteerbare obligatielening.
- Later zal een openbaar-placement via het tendersysteem plaatsvinden.
- *Opmerkingen*
- De RLW bespaart door personeelsleden te verhuren aan BATC.
- De RLW kan het haar opgelegde evenwicht in de exploitatierekening tot 1990 niet meer realiseren omdat ze onrechtstreeks (via de NV BATC) het eigen deel van de lasten van de investering moet dragen en bovendien het verlies van de regionale luchthavens moet dragen dat voordien kon gecompenseerd worden door de winst van het nationale luchthavengebouw.

B. NMH- FORMULE

Het komt erop neer dat de financiering wordt toevertrouwd aan een beleggende instelling. De overheid blijft meester van de technische kant (studies, aanbesteding, controle). De aannemer wordt niet betaald door de overheid maar door de financiële instelling. Na oplevering wordt door de overheid aan de financier gedurende een periode een annuïteit betaald. Het is een financieringsvorm die overeenstemt met de formule toegepast door de NMH en ze komt neer op een prefinanciering.



5.2.6 Conclusies

Alternatieve financiering is geen alternatieve prefinanciering. Van een werkelijke alternatieve financiering mag bijgevolg alleen gesproken worden als de private sektor de investeringen financiert zonder budgettaire tussenkomst.

Dat kan op twee manieren; hetzij door toepassing van het **profijtbeginsel**, hetzij door **privatisering**. Een veralgemeende toepassing van het **profijtbeginsel** moet gezien worden in het raam van de fiscale en parafiscale belastingdruk. Bovendien kan dit slechts op lange termijn een oplossing bieden vermits in deze aanloopfase men nog altijd zal stuiten op het probleem van de onmiddellijke financiering van de investeringen.

Privatisering is een mogelijkheid indien men de private sektor voldoende rendement garandeert. Dat rendement is ondermeer afhankelijk van de fiscale reglementering alsmede van de overheidsgaranties. Het blijkt dat het toekennen van staatswaarborg terzake de alternatieve financiering zou vergemakkelijken. Dit probleem verdient onderzocht te worden, rekening houdend met de toekenning van andere staatswaarborgen en met wat moet beschouwd worden als een normaal commercieel risico.

Omwille van het streven naar rendement en het incalculeren van een risicopremie mag men, uit de beperkte voorbeelden die voorhanden zijn, konkluderen dat alternatieve financieringssystemen iets duurder zijn voor de gemeenschap dan met een klassieke budgettaire financiering als men abstractie maakt van alle negatieve gevolgen die een verzwaring van de overheidsschuld teweegbrengt.

De dubbele vraag of de overheid bijgevolg niet beter zelf voor de financiering zou instaan en de beste – lees rendabele – projecten niet beter zelf in handen zou houden, is niet relevant. De overheid heeft immers voor grote projecten geen alternatief. Budgettair heeft ze niet de mogelijkheden die ze verwerft door er private financiers bij te betrekken. Haar keuze herleidt zich tot het wel of niet realiseren van de investering. Als ze de investering noodzakelijk acht dan moet ze daar de prijs voor betalen.

Uit de voorbeelden blijkt tevens dat de alternatieve financieringskonstrukties vrij ingewikkeld zijn en een lange overlegtijd vergen. De overheid is bovendien tot nu toe sterk bij de projecten betrokken geworden, zowel bij het opzetten van de investering als bij de financiering ervan. De vraag die daarbij verdient onderzocht te worden, is of de alternatieve financiering niet gemakkelijker zou verlopen indien men initiatief en uitvoering aan de private sektor zou laten. Men komt dan in het systeem van de promotie-overeenkomst waarvan de toepassing op praktische bezwaren stuit. Enerzijds is er de remmende werking die uitgaat van een te ingewikkelde wetgeving en anderzijds zou het systeem bij toepassing op infrastructuurprojecten aanleiding kunnen geven tot marktverstoring omdat het risico bestaat dat alleen grote ondernemingen kunnen inspelen.

Alternatieve financiering lijkt heel wat mogelijkheden voor overheidsinvesteringen te bieden maar het is zeker geen mirakel-oplossing waarmee alles buiten de begroting kan gerealiseerd worden. Het experiment is te recent om definitief te kunnen konkluderen over een veralgemeende toepasselijkheid van een beste oplossing. Het regeerakkoord van mei 1988 laat alle mogelijkheden open waardoor de praktijk zal moeten uitmaken in welke richting men gaat.



Bijlage : De werking van de C.O.C. op het vlak van de driejarenprogrammatie

Naast de oorspronkelijke opdracht inzake de oriëntatie en coördinatie van de overheidsopdrachten, is de C.O.C. sinds meerdere jaren ook belast met de driejarenprogrammatie van de overheidsinvesteringen.

Het is van belang om even stil te staan bij de procedure van totstandkoming van deze programmatie, om een beeld te verkrijgen van de besluitvorming op dat vlak.

1. De procedure wordt ingezet met de "Directieven voor de Driejarenprogrammatie van de overheidsinvesteringen", opgesteld volgens de richtlijnen van de Minister van Begroting en gericht naar de Departementen en Instellingen van Openbaar Nut.

Deze Directieven bevatten 4 luiken :

1. Het toepassingsgebied : de vermelding dat de programmatie van toepassing is op elke aankoop van goederen en diensten, aangerekend op Titel II van de Begroting van de Departementen, en op alle aankopen van de Instellingen van Openbaar Nut die uitdrukkelijk onderworpen zijn aan de programmatie (met name : de Dienst voor de Regeling der Binnenvaart, de Regie voor Maritiem Transport, de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, de Nationale Maatschappij van Buurtspoorwegen, de Maatschappijen voor stedelijk vervoer, de Regie der Posterijen).
2. De doelstellingen van de programmatie : de omschrijving van het beleid inzake overheidsinvesteringen, dat gestoeld is op de in deze Paper beschreven hergroepering van de Departementen in 7 functies en dat twee luiken bevat, enerzijds het functionele luik (a.h.w. de behoeften), anderzijds het aanvullend programma (de groepering van projecten betreffende produktielijnen die de Regering bij voorrang wenst te ontwikkelen).
3. De methode van de programmatie, zijnde de determinanten van de arbitrage. Deze determinanten zijn, kort samengevat :
 - a. De globale budgettaire norm, met name de vastlegging van het totale toegestane investeringskrediet (bindend van aard) en de budgettaire normen per functie, die een streefdoel zijn binnen de globale norm.
 - b. Een omschrijving van de belangrijkste oriëntaties en heroriëntaties van het beleid, van algemene en indicatieve aard, welke de verschillende administraties zouden dienen na te streven bij het vastleggen van hun doelstellingen en prioriteiten; als voorbeelden kunnen aangehaald worden de coördinatie inzake vervoerspolitiek, de problematiek van het onderhoud, enz.
 - c. De economische verantwoording van de projecten (kosten-baten analyses en alternatieven).
 - d. Alternatieve financieringen.
4. De procedure. Dit betreft de wijze waarop de voorstellen van de Departementen en I.O.N. dienen te worden opgesteld en de gegevens welke moeten worden verstrekt : een synthetische voorstelling van de grote doelstellingen en prioriteiten, een begrotingssynthese,