



AVIS

CCE 2021-3530

**Avis sur la consultation européenne
portant sur le réexamen de la
gouvernance économique européenne**

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





**Avis sur la consultation européenne portant sur le réexamen de la
gouvernance économique européenne**

**Bruxelles
22.12.2021**

1. Considérations générales

Le présent avis du Conseil central de l'économie de Belgique est une contribution commune des interlocuteurs sociaux à la discussion importante qui se déroule sur la gouvernance économique de la zone euro et l'orientation souhaitable de certaines règles budgétaires. Ceci est un aspect clé des efforts et consultations déployés par la Commission européenne pour intensifier le débat sur la responsabilité collective à l'égard de la zone euro.

La Commission européenne a adopté une communication qui fait le point sur les conséquences du changement de circonstances pour la gouvernance économique et qui relance le débat public sur le réexamen du cadre de gouvernance économique de l'UE. La Commission avait mis en suspens ce débat public, lancé pour la première fois en février 2020, afin de se concentrer sur la lutte contre les conséquences économiques et sociales de la pandémie de COVID-19. Selon elle, la relance du débat devrait s'appuyer à la fois sur l'avis de la Commission concernant l'efficacité du cadre de surveillance économique présenté en février 2020 et sur les enseignements tirés de la crise de la COVID-19. La Commission invite les parties prenantes à participer à ce débat public, de manière à dégager un consensus sur l'avenir du cadre de gouvernance économique. Elle estime en effet qu'il est essentiel de disposer d'un cadre qui puisse aider pleinement les États membres à réparer les dommages économiques et sociaux causés par la pandémie de COVID-19 et à relever les défis les plus urgents de l'UE.

En février 2020, la Commission européenne a présenté sa communication sur le réexamen du cadre de gouvernance économique de l'UE¹. La conjoncture économique a considérablement changé depuis que les règles ont été instaurées pour remédier aux failles révélées par la crise économique et financière. Elle pointe particulièrement (1) l'orientation budgétaire au niveau national, qui a souvent été procyclique ; (2) la composition des finances publiques n'est pas devenue plus propice à la croissance, les États membres préférant généralement augmenter les dépenses courantes plutôt que préserver l'investissement ; (3) le niveau de la dette publique demeure très élevé dans certains États membres ; (4) en l'absence d'une capacité centrale de stabilisation, la possibilité de diriger l'orientation budgétaire de l'ensemble de la zone euro repose exclusivement sur la coordination des politiques budgétaires nationales ; (5) la Commission reconnaît aussi que le cadre budgétaire est devenu excessivement compliqué.

En prenant, au départ du Conseil central de l'économie, des initiatives pour le développement en Belgique d'un débat public sur les questions budgétaires, les interlocuteurs sociaux souhaitent participer activement aux discussions sur les processus budgétaires européen et belge, encadrés par le Pacte de stabilité et de croissance.

Le rôle des règles budgétaires au niveau européen est fondamentalement différent de celui des règles budgétaires nationales. Les règles nationales existent pour aider les pays à atteindre les objectifs de politique budgétaire qu'ils se donnent. Une dette publique élevée et croissante accroît la vulnérabilité des politiques publiques, particulièrement en cas de hausse des taux d'intérêt et des primes de risque. Par contre, l'objectif des règles ou des standards budgétaires dans l'Union économique et monétaire est principalement de garantir le bon fonctionnement du marché unique et de réduire le risque d'une contagion liée à une crise de la dette entre les États membres, en veillant à ce que la dette de chaque État reste soutenable.

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/com_2020_55_en.pdf

Il est judicieux de trouver l'équilibre entre, d'une part, des règles budgétaires garantissant la soutenabilité des finances publiques et, d'autre part, la capacité des gouvernements à stabiliser l'économie en temps difficiles et à renforcer la croissance économique par des investissements productifs. L'investissement – dans les infrastructures, la recherche, l'éducation, la santé – est un puissant levier pour la transition écologique et climatique ainsi qu'un pilier du progrès économique et social. Il permet non seulement d'accroître la demande et de créer des emplois aujourd'hui, mais aussi, en catalysant l'activité privée, de soutenir l'innovation et d'améliorer les compétences, de soutenir la transition énergétique et écologique, d'augmenter la capacité de croissance à long terme de l'économie et de répondre aux besoins des citoyens.

Au niveau européen, afin d'assurer la stabilité de la zone euro, les réflexions engagées avant la crise pour une rénovation des règles du Pacte de stabilité et de croissance se poursuivent pour permettre une évolution des règles avant la fin de la « clause dérogatoire générale » déclenchée par la Commission pendant la crise sanitaire. Cela concerne particulièrement le traitement des investissements publics dans le Pacte de stabilité et de croissance, dans la mesure où l'assainissement des finances publiques a sévèrement affecté les investissements dans un certain nombre de pays. Cette approche semble opportune pour exploiter pleinement les possibilités offertes par la facilité pour la reprise et la résilience et les autres composantes de Next Generation EU et pour encourager les investissements publics dans le contexte actuel de transition énergétique, de croissance potentielle modérée et de faible croissance de la productivité.

La Commission européenne a estimé le déficit de financement global à quelque 470 milliards d'euros par an jusqu'en 2030 pour permettre à l'Europe d'atteindre ses objectifs en matière de climat et d'environnement à cette date². La Commission a souligné que la mobilisation du volume de financement nécessaire serait un défi politique important et que de toute évidence, les investissements publics auraient un rôle crucial à jouer, notamment pour stimuler les investissements privés.

2. Contribution du CCE au débat public sur les questions budgétaires

Depuis quelques mois, le Conseil central de l'économie, en collaboration avec des experts académiques, s'est engagé dans l'organisation d'un débat sur les finances publiques. Ce débat porte sur la gouvernance budgétaire européenne et le cadre budgétaire et institutionnel belge. Ouvert à tous, il vise à stimuler une discussion publique à propos de domaines qui ont un impact majeur sur tous les niveaux de la société et dont les conséquences pour les citoyens ne sont pas seulement l'affaire des experts ou des autorités mais intéressent la société dans son ensemble. Pour ce faire, le CCE organise une série d'événements et de conférences et publie de plus amples informations et diverses contributions sur une plateforme numérique dédiée à ce débat (<https://ccecrb-debat.com/>).

L'objectif est que les échanges et le croisement des opinions exprimées lors des conférences en ligne et au sein du groupe d'experts académiques permettent d'identifier dans un rapport de synthèse le cadre budgétaire européen et belge, les problèmes rencontrés dans leur mise en œuvre et les pistes de modifications possibles avec pour chacune d'elle les avantages et inconvénients. Le Conseil central de l'économie souhaite que ce rapport, arbitré par les experts académiques, puisse alimenter le dialogue social et qu'il soit une adresse auprès des différentes instances politiques du pays et de la Commission européenne, en particulier dans la perspective des négociations européennes sur le réexamen du cadre de la gouvernance budgétaire et économique européenne.

² Document de travail des services de la Commission du 27 mai 2020: *Identifying Europe's recovery need* (« Répertoire des besoins de l'Europe en matière de relance »), [SWD\(2020\) 98 final](#).

Dans cette perspective, le rapport sera disponible dans le courant du premier trimestre 2022. Le Conseil central de l'économie se réserve la possibilité d'émettre un avis sur ce rapport.

Ces initiatives du CCE sont en ligne avec la communication de la Commission européenne du 19 octobre 2021, intitulée « L'économie de l'UE après la COVID-19 – conséquences pour la gouvernance économique ». Avec cette communication, la Commission relance la procédure de consultation publique sur la gouvernance économique européenne, initiée en février 2020 et suspendue pour cause de COVID. Pour elle, le débat public sur le réexamen du cadre de gouvernance économique doit tenir compte des questions recensées dans sa communication de 2020 et tenter d'y répondre. Ces questions portent notamment sur les moyens de garantir la soutenabilité des finances publiques, de prévenir et corriger les déséquilibres macroéconomiques, de simplifier les règles existantes et d'améliorer leur transparence, leur appropriation et leur application. En outre, le réexamen du cadre de gouvernance économique de l'UE devrait être l'occasion de réfléchir aux nouveaux défis mis en lumière par la crise de la COVID-19. Il pourrait aussi permettre de tirer les enseignements utiles des mesures prises par l'UE pour faire face à la pandémie, et en particulier de la gouvernance de la facilité pour la reprise et la résilience. Les contributions à la consultation publique européenne sont ouvertes jusqu'au 31 décembre 2021.

Considérant ce timing très serré, le CCE souhaite rappeler certains avis récents dans lesquels il a eu l'occasion de s'exprimer sur des aspects repris dans la communication de la Commission.

3. Les avis récents du CCE

Comme les autres pays européens, la Belgique a réagi à la crise sanitaire par des mesures exceptionnelles. La récession économique a été forte et son impact sur les finances publiques importante. Dans la phase de sortie de crise, malgré un rebond de l'activité³, un déficit élevé a entraîné une forte hausse du niveau de la dette qui marquera durablement les finances publiques. À l'heure actuelle, l'accompagnement des finances publiques à la sortie de crise et à la relance de l'économie est crucial. Il est important d'utiliser les fonds publics à bon escient afin de stimuler la croissance potentielle et d'augmenter ainsi les marges de manœuvre futures. Cela permettra aussi au pays de stabiliser le ratio dette/PIB.

Même si la crise sanitaire a empiré la situation, l'évolution des finances publiques, à politique inchangée, constitue un défi en raison de la dynamique de croissance des dépenses publiques liées au vieillissement et aux soins de santé et des dépenses liées au changement climatique. L'évolution relative de la dette, l'environnement économique, social et financier à court et moyen termes et les efforts budgétaires constants font parties intégrantes de la question sur la soutenabilité des finances publiques.

³ La croissance en Belgique a rebondi en première moitié d'année 2021 (surtout au second trimestre, avec une croissance annuelle de 15,1 %) ; elle a ensuite connu une décélération à 4,7 % au troisième trimestre (BNB), mais a tout de même déjà récupéré son niveau d'avant crise. Différents éléments contribuent à la perte d'élan de la reprise, comme : la pénurie de matières premières, les tensions sur le marché du travail, la forte accélération de l'inflation et l'évolution du commerce international. De plus, les incertitudes concernant la situation sanitaire pèsent sur l'évolution future de l'activité. Pour certaines entreprises et certains secteurs de l'économie, on n'est pas encore revenu au niveau de 2019.

3.1 *Les défis structurels*

Dans son avis récent du 6 octobre 2021, « Construire l'avenir »⁴, le Conseil central de l'économie fait part de ses préoccupations dans le cadre de la relance et pointe une série d'éléments qu'il estime essentiels pour orienter l'agenda politique et le programme de travail du gouvernement dans les prochains mois. Un message important est que les défis à long terme qui existaient déjà avant la crise de la COVID-19 n'ont pas disparu et qu'il convient de les relever dans les meilleurs délais. Dans ce cadre, il met en avant quatre orientations stratégiques pour l'avenir que notre pays devrait prendre dès aujourd'hui : travailler à une administration performante, efficiente et efficace, en soulignant entre autres l'importance des investissements ; continuer à miser sur l'innovation et la numérisation ; œuvrer à un modèle de société en phase avec les objectifs climatiques et environnementaux ; œuvrer à un marché du travail et une société plus inclusifs.

Cet avis souligne que certains défis structurels - dont le vieillissement de la population, mais aussi les investissements qui seront nécessaires à la transition écologique – pèseront lourdement sur les finances publiques au cours des prochaines décennies. Dans le même temps, ces investissements sont un pari sur l'avenir car ils sont une condition préalable nécessaire à la création de richesses futures. Un certain nombre de mesures ayant un impact structurel sur le budget ont également été prises récemment. Selon les dernières Prévisions économiques de la Commission européenne (automne 2021), le déficit devrait s'améliorer progressivement en 2021 et 2022 et rester à un niveau élevé en 2023. Le rebond de la croissance du PIB et la baisse du déficit public devraient stabiliser le ratio dette/PIB à environ 113 % en 2021 et 2022, avant de passer, à scénario de politique inchangée, à 114,6 % en 2023 en raison d'un déficit public persistant. Le taux d'endettement était de 97,7 % en 2019⁵.

Il n'en demeure pas moins que les mesures de sortie de crise doivent, d'une part, éviter de casser la reprise par un retrait trop rapide des mesures d'accompagnement et de soutien et, d'autre part, renforcer le potentiel de croissance. La qualité des interventions publiques est essentielle et de nature à renforcer la croissance potentielle, qu'il s'agisse de dépenses d'investissement matériel (infrastructures) ou immatériel (recherche, innovation, éducation, etc.) ou d'autres formes d'action publique (fiscale, réglementaire, marchés publics...). Pour atteindre les objectifs climatiques, une expansion importante des investissements publics est nécessaire. L'investissement public représente un coût mais aussi, potentiellement, une source de revenus futurs.

⁴ https://www.ccecrb.fgov.be/dpics/fichiers/2021-10-13-01-42-12_CCE20212828AvisConstruirel'avenir.pdf

⁵ European Economic Forecast. Autumn 2021

3.2 La soutenabilité des finances publiques

De manière récurrente, le CCE rappelle que des finances publiques saines sont nécessaires pour garantir la viabilité de notre système de protection sociale à long terme⁶.

Assurer la soutenabilité des finances publiques⁷ est capital pour conserver une autonomie dans les choix politiques. Une dette publique élevée accroît la vulnérabilité de l'État en cas de hausse générale des taux d'intérêt et des primes de risque. Aujourd'hui, les politiques monétaires sont durablement accommodantes et le cadre européen assure une certaine stabilité de la zone euro. Mais si ce contexte favorable devait changer, l'absence d'une stratégie budgétaire à long terme garantissant la soutenabilité des finances publiques est susceptible d'inquiéter les acteurs des marchés financiers quant à la capacité des différentes entités de la Belgique de payer leurs intérêts et de rembourser leurs dettes, ce qui conduirait inévitablement à une remontée rapide des taux d'intérêt. Une hausse des charges d'intérêts vient concurrencer les autres dépenses de l'État, réduisant les choix politiques possibles. La pandémie a démontré l'importance de pouvoir laisser jouer les stabilisateurs économiques. La sécurité sociale a permis de faire face aux différentes situations de perte de revenus et a offert une certaine protection contre la pauvreté. Il convient dès lors de mettre sur pied une stratégie budgétaire qui restaure la capacité de faire face à une nouvelle situation de crise et préserve la soutenabilité des finances publiques à long terme, tout en évitant une consolidation budgétaire trop brutale à court terme qui freinerait le rebond de l'économie. L'analyse du ratio dette/PIB doit tenir compte du coût supplémentaire lié à l'augmentation de la dette nominale mais aussi des bénéfices qui sont générés par les dépenses publiques supplémentaires. En outre, l'ampleur et la maturité des charges d'intérêts ont également un impact significatif sur la soutenabilité de la dette publique.

En l'absence de choix politiques pour une croissance suffisante, on risque de fragiliser le potentiel de croissance (productivité) et d'exacerber les défis structurels de l'économie. Une stratégie crédible assurant la soutenabilité à long terme doit considérer un ensemble de facteurs, comme le potentiel de croissance, la confiance des ménages et des entreprises, les perspectives de finances publiques, les perspectives d'évolution des taux d'intérêt, la situation des comptes extérieurs du pays et la situation institutionnelle.

3.3 L'adaptation du cadre budgétaire européen concernant les investissements publics

Le cadre budgétaire européen est particulièrement complexe et, par le passé, il n'a pas empêché la mise en œuvre de politiques procycliques dans la zone euro. Ce cadre peut engendrer des effets pervers sur l'investissement public. En effet, celui-ci sert souvent de variable d'ajustement face aux contraintes que le cadre budgétaire génère. Pour le Comité budgétaire européen⁸, les raisons de ce bilan sont attribuées à trois sources de complexité s'agissant du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance : l'utilisation de variables non observables (déficit structurel, output gap...) dont les méthodes d'estimation différentes peuvent donner des résultats différents, et les prévisions et les résultats effectifs peuvent être grandement entachés d'erreurs et faire l'objet d'importantes révisions ; la focalisation sur des variables de court terme, sujettes à des fluctuations cycliques (notamment sur le déficit courant), ce qui augmente le risque de réactions procycliques de la part des autorités pour

⁶ CCE, [Se projeter dans l'avenir pour dépasser la crise, Rapport Emploi-Compétitivité 2020](#)

⁷ La soutenabilité financière signifie que les recettes futures de l'État permettront de couvrir ses dépenses futures en valeur actualisée. Une autre manière de l'exprimer est de dire que, sur la période de temps considérée, les soldes primaires dégagés par l'État seront suffisants pour payer les intérêts sur la dette et couvrir les coûts du vieillissement. De ce fait, l'endettement public se stabilise à long terme.

⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/assessment-eu-fiscal-rules-focus-six-and-two-pack-legislation_en

tenir l'objectif ; l'introduction de « la marge de flexibilité » a été trop tardive pour avoir un effet contracyclique et véritablement protéger les investissements publics.

Le cadre budgétaire européen devrait être adapté pour éviter que des erreurs d'estimation induisent une politique procyclique. L'exclusion des investissements nets publics⁹ du déficit pourrait constituer un pas dans cette direction. Un retour au seul solde de référence ouvrirait déjà de l'espace budgétaire pour investir. Si on voulait aller plus loin, le changement du solde de référence nécessiterait une révision du Protocole n°12 sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé au Traité de Maastricht.

Les règles budgétaires européennes devraient davantage tenir compte de la nature particulière des dépenses d'investissement. S'ils sont bien sélectionnés et réalisés, les investissements constituent une valeur ajoutée au regard de la croissance durable et de l'emploi mais aussi de la cohésion sociale. Ainsi, les investissements ont un effet positif sur la croissance potentielle et donc la croissance à long terme. La croissance potentielle est un élément essentiel pour garantir des finances publiques soutenables, en raison notamment des défis de long terme posés par le coût futur du vieillissement de la population et des coûts causés par les effets des changements climatiques, dans le prolongement des priorités énoncées dans le Green deal européen. De plus, une politique d'investissement public coordonnée au niveau européen est importante en période de basse conjoncture pour relancer l'économie. La Belgique, étant donné son degré d'ouverture élevé, est un des pays qui bénéficient le plus des plans d'investissement de ses pays voisins.

À plusieurs reprises, le CCE a adressé au gouvernement belge et à la Commission européenne une demande de traitement favorable des investissements publics productifs dans le cadre des règles budgétaires européennes. Les règles budgétaires devraient permettre d'augmenter les investissements publics, d'autant plus que la Belgique doit réaliser un grand mouvement de rattrapage en la matière. À cet égard, le Plan pour la reprise et la résilience de la Belgique ne comble que partiellement un retard en matière d'investissement en Belgique. Le CCE souligne l'importance d'une augmentation structurelle des investissements publics à 4 % du PIB par an d'ici 2030. Il regrette par ailleurs l'absence de réforme destinée à permettre une meilleure coordination budgétaire entre les entités fédérées. Cette réforme permettrait à la Belgique d'atteindre plus facilement ses objectifs d'investissement public.

Dans l'avis du 22 février 2017, le CCE a proposé de revoir la manière dont les investissements publics sont pris en compte afin que ces dépenses bénéficient d'un traitement plus favorable. Pour les experts de la BNB, par exemple, cela pourrait se faire en déterminant le solde budgétaire à prendre en compte sur la base des amortissements sur investissements publics plutôt que sur la base des dépenses d'investissement, ce qui reviendrait à corriger le solde de financement des administrations publiques à concurrence des investissements nets. Cette proposition permettrait de donner aux investissements une impulsion hautement souhaitable dans un contexte de transition énergétique, de croissance potentielle modérée et de taux d'intérêt bas.

⁹ Dans le sens de formation brute de capital fixe (concept comptabilité nationale).

3.4 La gouvernance de la zone euro

Le contexte macroéconomique a profondément évolué depuis la création du Pacte de stabilité et de croissance. La baisse continue des taux d'intérêt, qui se situent même depuis quelque temps en dessous de la croissance nominale, appelle à une réflexion renouvelée sur la conduite des politiques budgétaires et les règles actuelles. S'agissant du cadre budgétaire actuel, celui-ci offre une certaine souplesse, mais son respect strict imposerait un vaste effort d'assainissement des finances publiques au cours des années à venir, et risquerait de ce fait de faire dérailler la reprise, et affaiblirait l'engagement en faveur du respect des règles.

Dans l'avis du 22 mars 2018¹⁰ portant sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, certaines considérations restent d'actualité. Ainsi par exemple, le CCE rejoint l'analyse de la Commission européenne lorsqu'elle aborde ce qui est parfois décrit comme une asymétrie du cadre budgétaire européen. Alors que ce cadre prévoit des mécanismes stricts pour les États membres qui s'écartent des objectifs budgétaires, il ne prévoit rien de similaire pour ceux qui rencontrent déjà lesdits objectifs et qui pourraient adopter des politiques budgétaires plus expansionnistes. Il existe une régulation européenne qui limite, par exemple, l'excédent courant à 6 % du PIB : il s'agit de la Macroeconomic Imbalances Procedure définie par les règles 1174/2011 et 1176/2011¹¹. Ces règles font également partie des discussions sur le réexamen de la gouvernance économique européenne. En fonction des équilibres macroéconomiques, il est souhaitable que les limites des déficits et des excédents soient limitées et égales. Il est également nécessaire d'assurer le même degré d'application de ces limites.

Concernant la flexibilité des règles budgétaires, l'interprétation dépend entièrement du jugement de la Commission, tandis que les sanctions sont décidées par le Conseil Ecofin. L'Eurogroupe, qui réunit les ministres des Finances des pays membres, n'est pas responsable devant la zone euro dans son ensemble, chaque ministre étant uniquement responsable au niveau national. De plus, à l'heure actuelle, l'articulation entre les recommandations de réformes structurelles et le contrôle des politiques budgétaires reste largement soumise à l'appréciation du Conseil Ecofin, et donc à des négociations politiques qui aboutissent parfois à des traitements inéquitables face aux corrections ou aux sanctions. Une simplification et une clarification à tous ces niveaux sont nécessaires.

Comme après la crise financière, les effets économiques asymétriques de la pandémie de COVID-19 sont susceptibles de désynchroniser les cycles économiques entre les pays de la zone euro. Fin 2017, la Commission européenne a publié une communication (« *De nouveaux instruments budgétaires pour une zone euro stable dans le cadre de l'Union* ») dans laquelle elle propose deux nouveaux instruments budgétaires : un outil d'aide à la mise en place des réformes et un mécanisme de stabilisation¹². Ce dernier serait une ligne budgétaire supplémentaire dans le budget de l'Union européenne et servirait à financer des investissements. À cet égard, l'impact économique de SURE et de « Next Generation EU » devrait faire l'objet d'une évaluation, étant donné qu'ils pourraient utilement nourrir le débat sur la capacité budgétaire de la zone euro. Les partenaires sociaux sont favorables au développement d'une capacité budgétaire permanente et au renforcement de la solidarité pour l'UE, par exemple pour pouvoir absorber les chocs économiques, comme le faisait la FRR.

¹⁰ <https://www.ccecrb.fgov.be/dpics/fichiers/fr/doc18-950.pdf>

¹¹ Voir tableau 3.2 p. 40 du document https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/ip039_en_2.pdf

¹² https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/completing-europes-economic-and-monetary-union-policy-package_en