

CCE 2023-2185

20 sept.  
2023

# AVIS

## Réforme de la gouvernance économique européenne



Blijde Inkomstlaan 17-21 1040 Brussel  
Avenue de la Joyeuse Entrée 17-21 1040 Bruxelles  
T 02 233 88 11  
E [mail@ccecrb.fgov.be](mailto:mail@ccecrb.fgov.be)  
[www.ccecrb.fgov.be](http://www.ccecrb.fgov.be)

## Liste des abréviations

CE – Commission européenne

CCE – Conseil central de l'économie

DSA – Analyse de la soutenabilité de la dette (Debt Sustainability Analysis)

EM – État membre

FRR – La facilité pour la reprise et la résilience

PBSNMT – Le plan budgétaire et structurel national à moyen terme

PDE - procédure de déficit excessif

UE – Union européenne

Le Conseil – Le Conseil de l'Union européenne

## Saisine

L'examen de la gouvernance économique européenne et de sa réforme est dans sa phase de négociations politiques entre États membres (EM) de l'Union européenne (UE). Ces discussions, les clarifications qui seront apportées et les décisions qui seront prises sont essentielles pour parvenir à une politique socio-économique au niveau de l'UE et des EM qui favorise l'évolution vers une dette publique soutenable et la croissance durable dans tous les EM.

La Commission européenne (CE) a publié le 26 avril 2023<sup>1</sup> des projets de textes législatifs de réforme sur les règles de gouvernance économique de l'UE. Ces textes pourraient entrer en vigueur début 2024, après accord dans le trilogue des instances législatives de l'UE<sup>2</sup>. Ce dispositif législatif reprend en grande partie la proposition de la CE du 9 novembre 2022<sup>3</sup>. Toutefois, plusieurs garanties communes ont été ajoutées, notamment à la suite des conclusions du Conseil de l'UE (ci-après « le Conseil ») du 14 mars 2023<sup>4</sup>.

Le Conseil central de l'économie (ci-après : « le CCE ») s'est exprimé sur la réforme de la gouvernance économique européenne dans un avis d'initiative qui a été approuvé lors de la séance plénière du 15 avril 2022<sup>5</sup>.

Dans le présent avis, le CCE rappelle aux décideurs politiques ses priorités et points d'attention principaux dans le cadre de la réforme de la gouvernance économique européenne.

Le présent avis examine les propositions législatives du 26 avril 2023. Il a été approuvé le 20 septembre 2023 lors de la séance plénière du CCE.

---

<sup>1</sup> [https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/new-economic-governance-rules-fit-future\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/new-economic-governance-rules-fit-future_en)

<sup>2</sup> Les trilogues sont des réunions tripartites sur des propositions législatives entre des représentants du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Leur objectif est de parvenir à un accord provisoire sur un texte acceptable à la fois pour le Conseil et le Parlement.

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0583>

<sup>4</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6995-2023-REV-1/fr/pdf>

<sup>5</sup> [https://www.ccecrb.fgov.be/dpics/fichiers/2022-04-19-05-02-29\\_doc220950fr.pdf](https://www.ccecrb.fgov.be/dpics/fichiers/2022-04-19-05-02-29_doc220950fr.pdf)

## Remarques préliminaires

En prenant, au départ du CCE, des initiatives pour le développement en Belgique d'un débat public sur les questions budgétaires, les interlocuteurs sociaux ont souhaité participer activement aux discussions sur les processus budgétaires européen et belge, encadrés par le Pacte de stabilité et de croissance et les discussions sur la réforme de la gouvernance économique européenne. Une plateforme numérique est dédiée à ce débat public<sup>6</sup>. Enrichi de ce débat et de la dynamique engendrée, en particulier, avec le monde académique, un rapport de synthèse<sup>7</sup> a été rédigé en collaboration avec un groupe d'experts. Celui-ci a servi de source d'inspiration pour l'avis précédemment mentionné des interlocuteurs sociaux sur la consultation européenne portant sur le réexamen de la gouvernance économique européenne (CCE 2022-0950). Le rapport de diagnostic du CCE, intitulé « État des lieux des finances publiques belges », du 24 janvier 2023 propose une définition plus détaillée du concept de finances publiques soutenables ainsi qu'une mise en perspective de la situation financière de l'autorité fédérale et des entités fédérées. Il comporte également les conclusions que le CCE a tirées de cette analyse.

Dans son avis du 22 décembre 2021<sup>8</sup>, le CCE rappelle que des finances publiques saines sont nécessaires pour garantir la viabilité de notre système de protection sociale à long terme. Assurer la soutenabilité des finances publiques 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 (CCE 2021-3530). Garantir des finances publiques saines constitue dès lors un objectif important de la politique budgétaire nationale.

En revanche, les règles ou les normes budgétaires de l'Union économique et monétaire ont pour objectif principal de garantir le bon fonctionnement du marché interne et de l'Union monétaire et de limiter le risque de contamination par une crise de la dette entre les EM, car il n'existe pas de mécanisme de correction entre les EM de l'Union monétaire lorsque la dette publique d'un pays devient insoutenable.

---

<sup>6</sup> <https://ccecrb-debat.com/>

<sup>7</sup> Le rapport de synthèse publié par le groupe d'experts académiques reprend les opinions exprimées lors des conférences en ligne et les discussions menées en son sein. Le rapport aborde le cadre budgétaire européen et la situation des finances publiques belges, les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre du cadre budgétaire européen et les pistes de modifications possibles avec pour chacune d'elle les avantages et inconvénients.

<sup>8</sup> <https://www.ccecrb.fgov.be/p/fr/937/consultation-europeenne-sur-le-reexamen-de-la-gouvernance-economique-europeenne>

L'avis du CCE du 15 avril 2022 se concentre, quant à lui, sur quatre réformes à privilégier de la gouvernance budgétaire européenne :

- a) *Le maintien de la norme de déficit de 3 % du PIB et le remplacement de la norme du déficit structurel et ses modalités par une norme de dépenses (le taux de croissance net des dépenses primaires), dont certains projets d'investissement public peuvent être exclus. Il s'agit de projets d'investissement ponctuels, clairement identifiables, qui renforcent la position nette des actifs et ont un effet multiplicateur démontrable sur la croissance économique ;*
- b) *Une trajectoire de la dette différenciée pour chaque EM en fonction de critères tels que la croissance économique, la balance courante, la solvabilité, etc. ;*
- c) *Une augmentation substantielle du budget européen pour (co-)financer les investissements verts dont la portée est de nature transnationale ;*
- d) *Une politique budgétaire plus intégrée avec une capacité budgétaire commune de stabilisation.*<sup>9</sup>

La réforme de la gouvernance économique européenne a pour but d'harmoniser cette dernière avec les objectifs écologiques et sociaux du Traité sur l'UE et de la Charte des droits fondamentaux.

Compte tenu des compétences importantes dont disposent les Régions et Communautés, le CCE appelle les différentes entités du pays à se concerter pour développer une approche commune pour éviter les situations où, par manque de consensus intra-belge, le pays ne sait pas prendre position lors des négociations européennes. Plus largement, cette concertation doit aussi contribuer à une vision interfédérale sur toutes les questions budgétaires nécessitant une coopération entre le gouvernement fédéral et les entités fédérées.

Il est également essentiel que les partenaires sociaux soient étroitement impliqués dans le processus décisionnel relatif au cadre budgétaire européen. Ainsi, il convient de prévoir leur consultation effective, notamment lors de l'élaboration du Plan budgétaire et structurel national à moyen terme (PBSNMT) et du rapport d'avancement annuel, afin de sonder si les mesures envisagées bénéficient d'un soutien et de garantir que la vie économique soit suffisamment prise en compte. Cela est d'autant plus important à présent que le nouveau cadre proposé a comme objectif explicite d'augmenter l'« appropriation » (ou en d'autres termes l'adhésion) du cadre budgétaire par les EM. Dans sa proposition du 26 avril 2023, la CE indique que la

---

<sup>9</sup> Dans un souci de clarté, les parties du texte qui expriment une opinion du CCE sont indiquées en italique.

participation des partenaires sociaux est essentielle à cet effet<sup>10</sup>. Ceux-ci doivent dès lors avoir voix au chapitre dans le Plan budgétaire et structurel national à moyen terme (PBSNMT) qui doit être rédigé par les EM en concertation avec la CE.

La conclusion d'un accord équilibré sur la révision des règles budgétaires de l'UE et d'autres éléments du cadre de gouvernance économique doit être une priorité en cette période critique pour l'économie de l'UE. Le Conseil et le Parlement européen sont invités à parvenir à un accord sur les propositions législatives présentées le 26 avril 2023 par la CE, afin de répondre de manière adéquate aux défis à venir.

Les nouvelles règles budgétaires devront être transparentes et compréhensibles.

### **Quelques points de repère du nouveau cadre de gouvernance économique proposé par la Commission européenne (26 avril 2023)**

Dans sa proposition, la CE envisage un mécanisme en trois temps pour les EM qui dépassent les seuils de 3 % de déficit ou 60 % de ratio de dette publique : (1) elle fournirait des trajectoires de référence de dépenses sur quatre ans (ou sept ans pour les pays qui peuvent présenter un ensemble pertinent de réformes et d'investissements vérifiables et assortis d'échéances qui, globalement, favorisent la croissance, améliorent la situation budgétaire et répondent aux priorités communes de l'UE), rendues publiques, pour chaque EM ; (2) l'EM soumettrait ensuite à la CE un PBSNMT incluant une trajectoire de dépenses sur quatre ou sept ans, des mesures macroéconomiques corrigeant ses déséquilibres, et des réformes et investissements publics de long terme ; (3) une fois un consensus trouvé entre la CE et l'EM, le Conseil adopterait le plan.

Ce plan, à l'inverse des programmes pluriannuels actuels qui ne sont qu'indicatifs, deviendrait contraignant pour les autorités publiques concernées. Il constituerait un engagement, non révisable pendant quatre ans, sauf circonstances exceptionnelles.

---

<sup>10</sup> Proposition de règlement relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil (2023/0138). Point 4, p. 12 : « La participation des partenaires sociaux, des organisations de la société civile et d'autres parties prenantes au Semestre européen est essentielle pour garantir l'élaboration de politiques transparentes et inclusives et l'adhésion à ces dernières. » Art. 26, p. 26 : « Les parties prenantes concernées, en particulier les partenaires sociaux, sont associées, lorsqu'il y a lieu, aux principales questions de politiques publiques dans le cadre du Semestre européen, conformément aux dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et aux systèmes juridiques et politiques nationaux. »

Les seuils de référence de 3 % de déficit public et de dette publique à 60 % du PIB restent un horizon fixe pour tous les budgets nationaux. Cet horizon est consacré par les traités. La règle selon laquelle l'écart entre le niveau de la dette publique et le seuil de 60 % du PIB doit se réduire de 1/20<sup>e</sup> par an disparaît.

Pour les pays affichant un déficit supérieur à 3 % du PIB et/ou un ratio de dette publique supérieur à 60 %, la CE devra établir une « trajectoire technique » (et non plus une trajectoire de référence, comme dans la proposition initiale)<sup>11</sup>. Cette trajectoire visera à faire en sorte que la dette publique soit placée sur une trajectoire descendante plausible<sup>12</sup> ou maintenue à des niveaux prudents, et que le déficit reste ou soit ramené et maintenu en dessous de 3 % du PIB à moyen terme.

Ces trajectoires techniques doivent répondre à plusieurs exigences, notamment que la croissance des dépenses nettes nationales<sup>13</sup> reste inférieure, en moyenne, à celle de la croissance du PIB de moyen terme et cela en règle générale sur tout l'horizon du PBSNMT. Cette formulation, qui ne reprend pas explicitement le terme de croissance potentielle, revient à y faire, du moins partiellement, référence car les méthodes d'estimation de la croissance du PIB de moyen terme risquent d'être similaires à celles utilisées pour estimer la croissance potentielle.

Ces trajectoires techniques devront guider les EM lors de la définition des objectifs pluriannuels de dépenses qu'ils incluront dans leurs plans. Des garanties communes<sup>14</sup> s'appliqueront pour garantir la soutenabilité de la dette publique. Le ratio de la dette publique au PIB devra être plus bas à l'issue de la période couverte par le plan qu'au

---

<sup>11</sup> Pour les États dont le déficit public est inférieur à 3 % du PIB et dont la dette publique est inférieure à 60 % du PIB, la CE fournira des informations techniques aux EM pour faire en sorte que le déficit public soit maintenu sous la valeur de référence de 3 % du PIB également à moyen terme.

<sup>12</sup> Pour évaluer la plausibilité, la CE utilisera des tests de résistance et des analyses, simulant des chocs communs liés aux taux d'intérêt à court et à long terme, à la croissance du PIB nominal, au solde primaire et aux taux de change nominaux. Ces analyses seraient rendues publiques, de même que la trajectoire de référence des dépenses nettes. La CE publierait en outre la méthode employée et les données sous-jacentes.

<sup>13</sup> L'instrument opérationnel unique choisi est un agrégat de dépenses publiques où les dépenses publiques sont corrigées en leur soustrayant : les intérêts payés au titre de l'endettement passé, c'est-à-dire la charge de la dette publique ; la part cyclique des dépenses de prestations chômage, une variable inobservable qui isole la part des prestations chômage dues aux fluctuations du cycle économique ; les mesures de recettes discrétionnaires, c'est-à-dire l'impact des changements de la fiscalité, qui augmentent ou diminuent les recettes publiques ; et les dépenses au titre de programmes de l'UE qui sont totalement couvertes par des recettes de l'UE. Autrement dit, l'agrégat de dépenses retenu ne tient pas compte des dépenses financées par de nouvelles recettes et des prestations de chômage lié au cycle économique. Il s'agit du même agrégat que celui qui est utilisé actuellement dans le volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance.

<sup>14</sup> La CE a ajouté ces garanties communes, à la suite des conclusions du Conseil du 14 mars 2023 concernant « les orientations pour une réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE ». La CE les justifie comme étant la contrepartie de la plus grande marge de manœuvre dont disposent les EM pour fixer leurs trajectoires d'ajustement budgétaire.

début de cette période ; un ajustement budgétaire minimal de 0,5 % du PIB par an à titre de référence devra être mis en œuvre tant que le déficit restera supérieur à 3 % du PIB ; le niveau global de l'investissement public de chaque EM sur la durée de vie d'un plan devra être plus élevé que dans la période précédente. En outre, les EM bénéficiant d'une période d'ajustement budgétaire prolongée devront veiller à ce que l'effort budgétaire ne soit pas repoussé vers les dernières années.

En cas de déviation par un EM de la trajectoire de dépenses proposée par l'EM dans son PBSNMT approuvée par le Conseil, l'activation d'une procédure de déficit excessif (PDE) serait toujours possible, soit sur le critère de déficit (si celui-ci est supérieur à 3 % du PIB), pour lequel la présence d'un défi substantiel concernant la dette publique est un critère-clé selon le dernier « Debt Sustainability Monitor », soit sur le critère de dette publique.

### **Le plan budgétaire et structurel national à moyen terme**

Dans le cadre de gouvernance actuel, les domaines budgétaire, macroéconomique et plus récemment de l'investissement public de long terme sont traités quasi séparément. La proposition de la CE est fondée sur le renforcement des interactions entre les EM et la CE, et la recherche d'une meilleure coordination dans l'UE. Ainsi, le cadre budgétaire, le volet de surveillance macroéconomique et les projets de réformes et d'investissement seraient cette fois traités en un seul bloc : le PBSNMT. Ce plan s'appuierait sur une analyse des risques et sur la prise en compte des stratégies de long terme.

Le CCE est favorable à ces réformes, qui devraient conduire à une meilleure intégration de la gouvernance économique et budgétaire.

Il convient toutefois de veiller à ce que le PBSNMT ne soit pas trop rigide, pour que des modifications politiques soient possibles lorsque des changements dans l'environnement économique le rendent souhaitable. En d'autres termes, il doit y avoir suffisamment de flexibilité pour que les objectifs définis dans le PBSNMT puissent être corrigés en fonction de développements imprévisibles qui se produisent durant la période du plan.

Pour le CCE, il est judicieux de trouver des règles budgétaires garantissant la soutenabilité des finances publiques et réduisant les déséquilibres macroéconomiques. En même temps, il faudrait que ces règles assurent aux

gouvernements leur capacité à stabiliser l'économie<sup>15</sup> et renforcent la croissance économique durable par des investissements productifs. Les règles budgétaires doivent donc éviter une politique procyclique.

## Une norme de dépenses

Le nouveau cadre budgétaire serait construit sur un instrument opérationnel unique, un agrégat de dépenses publiques. Cet instrument se substituerait aux indicateurs multiples du cadre actuel, qui reposaient largement sur des variables inobservables (écart de production, solde structurel, etc.) et susceptibles d'interprétations divergentes. Cet indicateur serait en principe plus facilement mesurable et pilotable par les gouvernements. La CE déterminerait cet instrument de telle sorte qu'il garantisse qu'à la suite de l'ajustement initial, à politique inchangée, le ratio de dette publique amorce une trajectoire décroissante sur une période de minimum dix ans.

*Le CCE est en faveur du remplacement de la norme du déficit structurel et ses modalités par une norme de dépenses. Outre l'avantage qu'elle soit observable et que le gouvernement ait un contrôle direct sur celle-ci, étant donné qu'elle se concentre sur les dépenses primaires, elle laisse en principe également une certaine marge de manœuvre pour une politique contracyclique. En effet, elle ne tient pas compte des dépenses de chômage cycliques. Le CCE estime toutefois que le calcul de ces dépenses de chômage cycliques est une source potentielle d'incertitude et de discussions. Il est important que des critères clairs soient fixés pour mesurer le chômage cyclique afin que le concept utilisé soit soutenu par toutes les parties concernées. À cet égard, le CCE tient à souligner l'importance du dialogue entre les différentes parties prenantes dès lors que l'on utilise des variables non observables dont des différentes méthodes d'estimation peuvent donner des résultats différents et dont les résultats effectifs peuvent faire l'objet d'importantes révisions.*

En outre, la règle selon laquelle, à l'issue de la période d'ajustement de 4 ou 7 ans, il convient d'atteindre une position budgétaire telle qu'**- à politique inchangée, -** le déficit reste sous le seuil de 3 % durant 10 ans et la dette suive une trajectoire descendante implique des efforts considérables pour notre pays (cf. ci-dessous). La question se pose de savoir s'il en résulte un risque d'une politique budgétaire procyclique avec des conséquences économiques et sociales indésirables. La faisabilité sur le plan

---

<sup>15</sup> Nous entendons par là la conduite d'une politique anticyclique ainsi que la prévention et l'intervention en cas de crise économique ou financière extérieure.

politique est également une question importante, notamment parce que l'effort est concentré sur une seule législature.

La CE devrait exiger que le PBSNMT comprenne des mesures structurelles qui maintiennent le déficit budgétaire en dessous de 3 % sur la période du plan de quatre ou sept ans et au-delà, et qui fassent suivre une trajectoire descendante à la dette publique. Le nouveau cadre proposé, avec son horizon temporel étendu à 10 ans au-delà de la période d'ajustement, implique un certain préfinancement (en 4 ou 7 ans) du coût budgétaire du vieillissement et de la remontée des taux d'intérêt de la décennie subséquente, permettant de garder, jusqu'à l'issue de celle-ci, un déficit inférieur à 3 % du PIB et une dette en recul constant. Pour mettre ceci en perspective, le tableau ci-dessous montre les soldes primaires et de financement projetés à politique inchangée, et les soldes nécessaires pour respecter le cadre budgétaire proposé par la CE avec un PBSNMT sur 4 ou 7 ans. Pour s'assurer, sur une période de 4 ans, que le déficit budgétaire ne dépasse pas 3 % du PIB après 14 ans, il faudrait un effort budgétaire annuel de 1 % du PIB sur la période 2024-2027 par rapport au scénario à politique inchangée. Si l'effort est réparti sur une période de 7 ans, l'effort annuel requis s'élèverait à 0,7 % du PIB.

**Tableau 1 : Estimation du déficit budgétaire à politique inchangée (% du PIB)**

Scenario	Projectie	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2037	2040
Ongewijzigd beleid	Vorderingensaldo	-4,7	-5,0	-4,8	-4,9	-4,9	-5,1	-5,5	-5,8	-8,2	-9,3
	Primair saldo	-3,2	-3,4	-3,1	-3,1	-3,0	-3,0	-3,3	-3,4	-4,6	-5,0
NMTBSP op 4 jaar	Vorderingensaldo	-4,7	-4,0	-2,8	-1,8	-0,8	-0,9	-1,2	-1,4	-3,0	
	Primair saldo	-3,2	-2,4	-1,1	-0,1	1,0	1,0	0,7	0,6	-0,5	
NMTBSP op 7 jaar	Vorderingensaldo	-4,7	-4,3	-3,4	-2,8	-2,1	-1,6	-1,3	-0,8	-2,2	-2,8
	Primair saldo	-3,2	-2,7	-1,8	-1,0	-0,3	0,4	0,8	1,4	0,2	-0,2

Source : Bureau fédéral du plan, 2023<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Denil, F., V. Frogneux en M. Saintrain (2023), « Nouveau cadre budgétaire proposé par la Commission européenne : quelle trajectoire pour les finances publiques belges ? », Bureau fédéral du plan, Rapport 12769 (C1.001), janvier 2023, 18 p.

En outre, le CCE s'interroge sur l'impact d'une situation dans laquelle plusieurs pays de l'UE doivent faire des efforts importants en même temps. Des conséquences structurellement négatives sur la demande macroéconomique, la croissance économique et la productivité ne sont pas souhaitables.

De plus, le calcul de la trajectoire du déficit budgétaire et du ratio de la dette sur une période de 10 ans à l'issue de la période d'ajustement budgétaire comporte une grande part d'incertitude. Cette incertitude provient d'une part du fait que beaucoup de choses peuvent se produire sur une période de 10 ans en termes d'économie, de taux d'intérêt et de décisions politiques futures. D'autre part, il n'existe pas de définition chiffrée de la « trajectoire descendante du ratio d'endettement ». *La règle selon laquelle la dette publique doit rester sur une trajectoire descendante pendant une période de 10 ans à l'issue de la période d'ajustement budgétaire à politique inchangée devrait dès lors être remplacée par des mesures plus réalistes garantissant la poursuite de l'assainissement budgétaire au-delà de la période couverte par le PBSNMT.*

Les politiques budgétaires maintiennent une grande souveraineté nationale dans la proposition de la CE. Leur marge de manœuvre est limitée par l'obligation de respecter les règles européennes et la participation de l'EM aux priorités européennes de long terme<sup>17</sup>. *Pour le CCE, les exigences telles que formulées dans l'article 12(b) sont souhaitables parce qu'elles favorisent les investissements dans le cadre du Green Deal & de la Digital Decade et qu'elles préservent les investissements annoncés dans le Plan national Énergie-Climat. Le CCE approuve le fait que les EM puissent proposer des modifications au Plan sous certaines conditions bien définies, p.ex. lors de la constitution d'un nouveau gouvernement. C'est important pour le caractère démocratique et l'adhésion aux nouvelles propositions.*

---

<sup>17</sup> Art 12 (b) : 'The NMTFSP shall : explain how it will ensure the delivery of investment and reforms responding to the main challenges identified within the European Semester, in the country-specific recommendations, correct the identified macroeconomic imbalances under the Macroeconomic Imbalances Procedure if applicable, and address the common priorities of the Union referred to in Annex VI of this Regulation, including the European Green Deal, European Pillar of Social Rights and the Digital Decade while being consistent with the updated National Energy and Climate Plans and the National Digital Decade Roadmaps'

## Une trajectoire de la dette publique différenciée

Le nouveau cadre proposé par la CE différencie les trajectoires de dette publique. La CE construirait des trajectoires de dépenses assurant avec une haute probabilité la baisse du ratio de dette publique de chaque pays sur la base d'une analyse de la soutenabilité de la dette (DSA). Ainsi, ce ne serait plus une cible numérique de ratio de dette publique qui serait visée, mais une trajectoire décroissante à moyen terme, variable selon les pays. La méthodologie de la DSA est celle qui est utilisée par la CE pour ses analyses de la situation budgétaire des EM<sup>18</sup>. *Pour le CCE, les résultats de la DSA, qui sont calculés au moyen d'hypothèses et de variables macroéconomiques de court et long terme, sont utiles mais doivent être interprétés avec prudence lors des discussions prévues avec les EM.*

À cet égard, la CE estime pouvoir garantir a minima la lisibilité et la transparence en publiant l'ensemble des méthodes et des paramètres utilisés, notamment afin que les EM puissent répliquer ses analyses. Il s'agit d'éviter les craintes éventuelles de traitement inéquitable et de permettre une discussion transparente sur les ajustements exigés de chaque EM. *Le CCE constate toutefois que plus de transparence ne veut pas nécessairement dire qu'il y aura plus de simplicité.*

Le CCE est en faveur d'une trajectoire de la dette différenciée, qui garantirait la soutenabilité des finances publiques avec une grande probabilité pour chaque EM. Cette trajectoire doit dépendre de critères tels que la croissance économique, la balance des opérations courantes, la solvabilité, etc. et doit donc tenir compte des mesures favorables à la croissance et la compétitivité. Les actifs financiers des EM, qui peuvent être liquidés à court terme, doivent être pris en compte dans l'évaluation de la soutenabilité de la dette publique. En outre, il faut éviter que la trajectoire de la dette n'ait un effet procyclique, ce qui signifie entre autres que le ratio d'endettement des EM qui dépassent les critères de soutenabilité doit baisser davantage en période de conjoncture favorable et que le rythme de la réduction de la dette doit ralentir en période de conjoncture économique défavorable, à condition que cela ne compromette pas la soutenabilité de la dette publique.

Le CCE estime que le nouveau cadre budgétaire doit également explicitement tenir compte de la politique monétaire. Le CCE rappelle que la coordination est nécessaire pour établir le bon dosage macroéconomique des politiques budgétaires nationales et une politique monétaire unique et réduire, dès lors, les risques de crise systémique

---

<sup>18</sup> Commission européenne (2014), « Assessing public debt sustainability in EU member states: a guide », Occasional papers, n° 200, septembre.

et des déséquilibres macro-économiques. La politique budgétaire doit être cohérente avec la politique monétaire, également lorsque cette dernière ne dispose plus des instruments nécessaires pour stabiliser l'économie, parce que le taux d'intérêt a atteint une limite inférieure ou à la suite d'un choc asymétrique. Le cadre de la gouvernance économique et budgétaire au niveau de la zone euro doit explicitement prendre en compte l'interaction avec la politique monétaire unique tout en soutenant la croissance de moyen terme, durable et inclusive fondée sur la stabilité financière. Une combinaison judicieuse de politiques budgétaires nationales, monétaires et structurelles (policy mix) pourrait apporter une solution aux défis socio-économiques et environnementaux de la zone euro et, en même temps, réduire les risques de crise systémique et pourrait limiter les déséquilibres macro-économiques en garantissant la soutenabilité des dettes publiques des EM.

Selon les données de la CE, le ratio de la dette publique brute de l'UE par rapport au PIB s'établit désormais à 84 %, ce qui représente une hausse de presque 20 points de pourcentage en 20 ans. Un certain nombre d'EM présentent des ratios dépassant 100 % du PIB. Celui de l'Italie culmine à 150 % et celui de la Belgique est supérieur à 105 %. Le FMI<sup>19</sup>, dans son rapport du 16 mai 2023, adopte une position sceptique à l'égard du frein à l'endettement public de l'Allemagne et préconise d'ajuster les règles pour permettre une plus grande flexibilité en ce qui concerne les besoins du pays en matière de dépenses. Le rapport indique que le gouvernement aurait besoin d'une plus grande marge de manœuvre pour les investissements publics, car il sera vraisemblablement confronté à une reprise économique lente. *Il faut éviter la mise en place d'une politique budgétaire symétrique, de sorte que les pays disposant d'une marge de manœuvre budgétaire grâce à une politique budgétaire non restrictive compensent en partie l'effet restrictif des pays qui doivent réduire leur dette. Par exemple, pour le CCE, le frein de l'endettement allemand est de toute façon plus strict que les nouvelles règles proposées dans les projets de règlements : ces nouvelles règles permettent une stabilisation de la dette publique à 60 % et non une réduction continue jusqu'à un pourcentage au-dessous du 60 %, ce qui serait le cas si l'Allemagne appliquait rigidement dans les conditions actuelles ce frein inscrit dans la Constitution allemande. Une telle politique n'est probablement pas compatible avec les investissements nécessaires pour la transition climatique, énergétique et numérique dans le cadre d'une zone monétaire.*

---

<sup>19</sup> [IMF, Germany: Staff Concluding Statement of the 2023 Article IV Mission, May 16, 2023](#)

## Les investissements publics et les réformes

Globalement, les investissements visent à augmenter la croissance potentielle et l'activité à court terme et ils contribuent à la réalisation des objectifs communs de l'UE. Les réformes visent à donner à l'économie une structure adaptée qui favorise la soutenabilité de la dette publique, à répondre aux contraintes de l'union monétaire et à éviter les déséquilibres excessifs. Les réformes peuvent aussi contribuer à stimuler l'investissement et à pérenniser les sources de croissance<sup>20</sup>. Parallèlement, les investissements peuvent être complémentaires de certaines réformes et contribuer à des finances publiques soutenables à long terme.

Le CCE constate que les propositions visent à promouvoir les investissements au moyen d'une trajectoire d'ajustement budgétaire à moyen terme, qui laissera aux EM la latitude de décider de leurs priorités en matière de dépenses publiques en les incitant simultanément à s'engager à mettre en œuvre un ensemble de réformes et d'investissements obéissant à des critères européens communs et transparents, assortis de garde-fous communs en matière de soutenabilité de la dette publique<sup>21</sup>.

Les expériences passées d'ajustement budgétaire dans la zone euro ont démontré que les coupes dans les dépenses touchent souvent de manière disproportionnée les investissements publics. *Le CCE est d'avis que les propositions actuelles ne suffisent pas à stimuler ces investissements ou à éviter que les économies ne portent préjudice aux investissements publics.* Ainsi, nous voyons que la clause d'investissement actuellement en vigueur visant à protéger les investissements en cas de forte récession a été très rarement utilisée dans le cadre budgétaire européen actuel, à savoir deux fois. *Afin de ne pas nuire au potentiel de croissance des EM et à la double transition, entre autres, le nouveau cadre budgétaire doit intégrer des incitations plus fortes à l'investissement public.*

---

<sup>20</sup> Ainsi, une réforme administrative peut améliorer l'attractivité pour les investissements.

<sup>21</sup> Les EM qui auront pris un ensemble spécifique d'engagements en matière de réformes et d'investissements qui répondent à certains critères pourront suivre une trajectoire d'ajustement budgétaire plus progressive. La période d'ajustement pourrait être portée de quatre à sept ans au maximum. L'ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements sera approuvé par le Conseil, après une évaluation de la Commission menée à l'aune de critères communs clairement énoncés dans la législation. Ces critères viseront notamment à déterminer si les engagements en matière de réformes et d'investissements sont propices à la croissance ; favorisent la soutenabilité de la dette publique ; et répondent aux priorités et objectifs communs de l'UE ainsi qu'aux recommandations par pays pertinentes adressées aux EM dans le cadre du Semestre européen.

Les propositions de la CE tiennent compte des niveaux élevés d'investissements et de réformes qui seront nécessaires pour réussir une transition écologique et numérique équitable et compléter les autres priorités communes de l'UE<sup>22</sup>. Mais, dans le même temps, pour la CE, il demeure essentiel de veiller à la soutenabilité de la dette publique et de dégager des marges de manœuvre budgétaires. Les propositions ne prévoient de traitement particulier pour aucun type d'investissements.

Le CCE regrette que dans le cadre proposé par la CE, les investissements publics en faveur de la transition écologique et les autres priorités européennes<sup>23</sup> ne feront pas l'objet d'un traitement particulier. Il réitère ici sa demande, adressée au gouvernement belge et à la CE, d'un traitement particulier des investissements publics productifs dans le cadre des règles budgétaires européennes. Le nouveau cadre budgétaire devrait augmenter le niveau des investissements. Aujourd'hui, c'est uniquement prévu lorsque les EM qui ne répondent pas au critère de déficit ou de dette choisissent une période de consolidation de 7 ans au lieu de 4. Pour tous les autres EM, aucun objectif chiffré n'est imposé en ce qui concerne le niveau des investissements publics. Certains projets d'investissement public devraient être exclus de la norme de déficit<sup>24</sup>. Ceci concerne les dossiers d'investissement ponctuels, clairement identifiables, qui renforcent la position nette des actifs et ont un effet multiplicateur démontrable sur la croissance économique (de sorte que la dette contractée est remboursée). Un certain seuil de matérialité peut s'appliquer à ces investissements. Les investissements qui devraient être exclus des calculs du déficit (mais pour lesquels les emprunts augmentent bien la position de la dette) sont donc des investissements nets. À titre alternatif, la règle de comptabilité pour l'enregistrement des investissements dans SEC 2010 devrait pouvoir être adaptée, pour que seuls les amortissements des investissements soient repris dans le budget.

Un traitement plus flexible des investissements ne supprime pas, par ailleurs, la nécessité de mener une politique budgétaire saine.

---

<sup>22</sup> Les priorités communes de l'Union sont les suivantes: (a) le pacte vert pour l'Europe, notamment la transition vers la neutralité climatique d'ici 2050 et sa transposition au niveau national par l'intermédiaire des plans nationaux en matière d'énergie et de climat; (b) Le socle européen des droits sociaux, y compris les objectifs connexes en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté d'ici à 2030; (c) le programme d'action pour la décennie numérique à l'horizon 2030, qui se reflète au niveau national dans les feuilles de route stratégiques nationales relatives à la décennie numérique; (d) la boussole stratégique en matière de sécurité et de défense – Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales.

<sup>24</sup> C'est encore plus vrai pour les EM avec un niveau de dette acceptable.

Le CCE estime que l'UE est le niveau approprié pour financer des projets d'investissement ayant un impact transnational et, en particulier, pour les investissements verts transnationaux, qui doivent augmenter de manière significative dans les années à venir.

En outre, les investissements nationaux nécessaires à la réalisation des objectifs européens en matière de climat et d'énergie peuvent être stimulés par un co-financement européen supplémentaire. Ceci doit contribuer à une convergence des efforts des différents EM en matière de climat.

## Une politique intégrée

L'accent de la gouvernance macroéconomique reste sur la prévention des risques liés à la trajectoire budgétaire. Les autres aspects non budgétaires de la gouvernance macroéconomique seraient peu modifiés par rapport aux règles actuelles. En cas de non-corrrection de ces autres déséquilibres macroéconomiques mis en évidence par un examen approfondi, l'activation de l'actuelle procédure pour déséquilibres excessifs demeurerait afin que l'EM défaillant présente un plan de moyen terme révisé intégrant des mesures correctives.

Bien qu'un régime plus strict soit prévu pour le contrôle de l'application des règles par les EM qui n'atteignent pas les objectifs budgétaires, la proposition ne prévoit pas de régime comparable pour les EM qui atteignent déjà les objectifs visés et qui pourraient mener une politique budgétaire plus ambitieuse. *En fonction des équilibres macroéconomiques, il est bien entendu souhaitable que les déficits et les excédents soient limités<sup>25</sup>. Mais il est également nécessaire que ces limites soient symétriques et*

---

<sup>25</sup> Un excédent d'épargne dans un pays signifie que ce pays a un excédent de la balance courante, ce qui doit être absorbé par l'étranger. Lorsque cet excédent est absorbé par d'autres zones monétaires, cela conduit à une appréciation de la monnaie nationale, ce qui réduit la balance commerciale de façon à ce que l'équilibre soit rétabli. Au sein d'une zone monétaire, ce mécanisme fait cependant défaut. Par conséquent, le rétablissement des déséquilibres va souvent de pair avec un processus d'adaptation douloureux de croissance du chômage et de baisse des prix dans le pays souffrant d'un déficit d'épargne. Lorsque le pays ayant initialement un déficit d'épargne et le pays ayant un excédent d'épargne visent tous les deux une politique d'austérité, une spirale négative d'activité économique à la baisse menace de plus d'apparaître, en raison d'une demande macroéconomique ralentie. En outre, le risque existe que le capital épargné dans les pays ayant des excédents importants de la balance courante se retrouve dans les pays ayant un déficit d'épargne et qui n'ont pas la capacité de satisfaire aux obligations qui y sont liées, comme c'était le cas durant la crise de l'euro. Le perpétuel important excédent de la balance courante de l'Allemagne depuis 2002, qui a dépassé à 12 reprises le maximum de 6 % du PIB selon la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, est particulièrement problématique à cet égard.

*que celles-ci soient appliquées de manière uniforme, pour que les investissements publics nécessaires entre autres pour la transition soient garantis*<sup>26</sup>.

Dans un avis commun CCE-CNT du 30 mai 2023 sur le Programme de travail en matière sociale et d'emploi dans le cadre de la future Présidence belge du Conseil, *les interlocuteurs sociaux rappellent que dans un souci d'équilibre entre les axes économiques et sociaux de la gouvernance européenne, le CCE et le Conseil national du travail prennent note de l'initiative visant à créer une procédure spécifique visant à rendre plus visibles les déséquilibres sociaux (Social Convergence Framework) présents dans les EM. Ils estiment en outre que la structure de gouvernance actuelle (Semestre européen) pourrait être améliorée par une meilleure utilisation des indicateurs pertinents existants (tableau de bord social) sans entraîner d'exigences supplémentaires en matière d'établissement de rapports.*

### **Capacité budgétaire commune de stabilisation**

La CE n'aborde pas la question de la création d'une « capacité budgétaire » commune financée entre autres par un endettement commun. Cette question de l'émission de dettes communes reste peu consensuelle dans l'UE. Un tel instrument permettrait pourtant d'accroître l'investissement public européen, pour renforcer la souveraineté de l'UE et soutenir la double transition, numérique et écologique, à l'image de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR). *Le CCE est dès lors favorable à un instrument de suivi de la FRR qui renforce le budget pour les investissements dans la transition des EM et qui permettrait aussi de créer des conditions de concurrence équitables entre les EM pour attirer des investissements cruciaux, notamment pour la transition numérique, énergétique et climatique.*

Idéalement, les ressources de l'UE seraient augmentées à cette fin, avec la possibilité d'émettre des obligations européennes sans exiger de contributions supplémentaires des EM et des acteurs économiques au sein des EM, de façon comparable aux programmes « Next Generation EU » et « SURE ». Cela devrait permettre aux EM de bénéficier d'un taux d'intérêt relativement bas et d'éviter que le budget de l'UE soit soumis à des négociations politiques répétées, qui pourraient entraîner des frictions entre les EM et la remise en cause du budget de l'UE.

---

<sup>26</sup> Les rapports des experts n'ont de cesse de souligner la lenteur des investissements en faveur de la transition énergétique et climatique. Les pouvoirs publics doivent donc pouvoir jouer pleinement leur rôle d'investisseur public et de soutien des investissements privés à travers des subsides officiels. Par exemple, pour les particuliers qui n'ont pas les moyens de financer une rénovation énergétique de leur logement ou les entreprises dans leurs projets de suppression des énergies fossiles.

Dans un avis commun du 30 mai 2023, sur les priorités en matière sociale et d'emploi dans la perspective de la prochaine présidence du Conseil de l'UE, *les interlocuteurs sociaux, concernant plus particulièrement l'instrument SURE, destiné à protéger les emplois et les revenus touchés par la pandémie de COVID-19, estiment qu'il faudrait prévoir un mécanisme permanent permettant d'offrir un soutien temporaire en cas de chocs asymétriques. La réévaluation de cet instrument devrait prendre en considération le contexte économique actuel et la pression exercée sur les budgets publics nationaux.*

## Impact pour la Belgique

Le nouveau cadre budgétaire proposé par la CE ne se réfère plus à deux critères exigeants pour la Belgique : le MTO fixé à l'équilibre budgétaire et le critère de la dette publique d'une réduction d'1/20<sup>e</sup> par an de l'écart avec 60 %. Le « minimum benchmark » du MTO (la marge de sécurité vis-à-vis du déficit de 3 % compte tenu des fluctuations cycliques) ne serait plus d'application.

Une évaluation menée par le Bureau fédéral du plan en janvier 2023, sur base des propositions de novembre 2022, indique pour la Belgique que le nouveau cadre proposé ne serait pas moins exigeant que le cadre précédemment en vigueur qui requérait une amélioration annuelle de 0,6 % du solde structurel. L'ajustement budgétaire requis pourrait se monter à 4 % du PIB en 4 ans (soit 1 % d'ajustement additionnel par an pendant 4 ans), et à 4,8 % du PIB en 7 ans (soit 0,7 % d'ajustement additionnel par an pendant 7 ans). Obtenir une période d'ajustement de 7 ans au lieu de 4 ans est toutefois conditionné au fait de faire valoir des réformes et investissements favorables à la croissance économique et à la soutenabilité de la dette publique. Ces ajustements sont exprimés en termes de relèvement du solde primaire de l'ensemble des administrations publiques belges. Comme indiqué dans la discussion sur la norme de dépenses ci-dessus, ces efforts budgétaires pour la Belgique sont dus à un déficit budgétaire de 4,7 % du PIB en 2023, à un ratio de la dette élevé (105,5 % du PIB en 2023)<sup>27</sup>, au coût croissant du vieillissement et des charges d'intérêt et à l'obligation de réaliser en 4 ou 7 ans la consolidation budgétaire pour une période de 14 ou 17 ans.

Le Conseil supérieur des finances procède actuellement à l'examen d'une méthodologie applicable au cadre institutionnel belge. Il devrait communiquer le résultat de ses réflexions prochainement.

---

<sup>27</sup> Ces chiffres datent de janvier 2023. Dans ses perspectives à moyen terme de juin 2023, le déficit budgétaire et le ratio de la dette en 2023 étaient estimés à 4,8 % et 105,4 %, respectivement.

Le CCE déplore que la Belgique n'ait pas encore émis de position commune dans les actuelles discussions sur le nouveau cadre budgétaire européen. Il demande dès lors que le gouvernement s'y attelle sans attendre en tenant compte des inquiétudes du CCE.