



# AVIS

CCE 2017-0440

La Communication de la Commission européenne pour  
une orientation positive de la politique budgétaire  
de la zone euro (COM(2016) 727 final)





**Avis relatif à la Communication de la Commission européenne pour une  
orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro  
(COM(2016) 727 final)**

**Bruxelles  
22-02-2017**

## Saisine

Le 16 novembre 2016, la Commission européenne a publié un document dans lequel elle communique, à l'intention d'autres institutions européennes, sa position quant à l'orientation budgétaire que devrait, selon elle, adopter la zone euro. Il s'agit du document suivant : Communication de la Commission européenne pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro (COM(2016) 727 final) (CCE-CRB 2016-2618).

Lors de sa réunion du 23 novembre 2016, le Bureau a pris connaissance de cette Communication de la Commission européenne. Il a décidé la rédaction d'un avis d'initiative sur les conclusions avancées par la Commission européenne.

La sous-commission « impact économique du traité budgétaire européen » a été chargée de ce dossier et s'est réunie le 4 janvier 2017 ainsi que le 1 février 2017. À l'issue de ces réunions, elle a préparé le présent avis, qui a été soumis à l'approbation de la séance plénière du Conseil du 22 février 2017.

Cet avis est la contribution commune des interlocuteurs sociaux à la discussion importante qui se déroule sur l'orientation budgétaire adéquate pour la zone euro. Ceci est un aspect clé des efforts déployés par la Commission pour intensifier le débat sur l'intérêt général et sur la responsabilité collective à l'égard de cette zone et ce dans le cadre de l'approfondissement de l'UEM. Il s'agit également pour les interlocuteurs sociaux de participer activement aux discussions et processus budgétaires européens, encadrés par le Pacte de stabilité et de croissance.

## Avis

Le Conseil central de l'économie (ci-après le Conseil) rejoint la Commission européenne sur le fait que, dans le contexte actuel, l'orientation de la politique budgétaire de la zone euro a un rôle à jouer dans la consolidation de la reprise économique. Ceci résulte de la présence, au niveau de la zone dans son ensemble, d'un output gap toujours négatif, d'un taux de chômage encore élevé (et supérieur à son taux structurel) ainsi que d'une incapacité de la politique monétaire accommodante de la BCE à relancer, à elle seule, la croissance de manière durable. De plus, les perspectives de croissance en dehors de l'UE, faibles et incertaines, suggèrent qu'il y a peu de soutien à attendre des exportations.

Le Conseil partage les préoccupations de la Commission européenne quant à l'impact modérément restrictif de la position budgétaire globale de la zone euro, telle qu'anticipée pour les prochaines années sur base des plans budgétaires de ses États membres. Il souligne qu'un équilibre doit pouvoir être trouvé entre, d'une part, des règles budgétaires garantissant la soutenabilité des finances publiques et, d'autre part, la capacité des gouvernements à renforcer la croissance économique par des investissements productifs, ce qui contribue à la création d'emplois et à la cohésion sociale.

Outre la position budgétaire globale, le Conseil constate, comme la Commission européenne, l'existence de différences dans la position budgétaire et externe entre États membres au sein de la zone euro. Alors que plusieurs États membres présentent un haut taux d'endettement public, des difficultés à rencontrer leurs objectifs budgétaires de moyen terme et une position courante parfois précaire, d'autres États membres présentent un taux d'endettement raisonnable ou décroissant, rencontrent voire dépassent leurs objectifs budgétaires de moyen terme et sont parfois dotés d'un excédent courant non-négligeable.

Il estime donc qu'une meilleure coordination des politiques budgétaires au niveau de la zone euro est possible et, dans le contexte actuel, désirable. En particulier, le Conseil marque son accord avec l'argument de la Commission selon lequel l'adoption d'une politique budgétaire plus accommodante dans les pays qui le peuvent pourrait avoir des retombées économiques positives dans d'autres États membres de la zone euro, en y jouant le rôle de contrepoids aux ajustements budgétaires dans ces autres pays.

À ce titre, le Conseil prend également acte de la communication afférente à la réunion de l'Eurogroupe du 5 décembre 2016 qui conclut que seuls l'Allemagne, le Luxembourg et les Pays-Bas ont assez de marge budgétaire pour augmenter leurs dépenses publiques tout en respectant le Pacte de stabilité et de croissance. Cependant, le Conseil regrette que des objectifs spécifiques n'aient pas été adoptés en la matière afin que ces États membres utilisent effectivement cette marge budgétaire, avec pour fin de renforcer leur demande intérieure et leur potentiel de croissance, de générer des retombées positives au niveau de la zone euro – tout en honorant les règles budgétaires européennes. Le Conseil note toutefois que les Pays-Bas ont annoncé leur intention d'accroître leurs dépenses d'investissement en 2017 et que l'Allemagne devrait également dépenser plus à cette date.

Le Conseil relève l'analyse de la Commission européenne lorsqu'elle aborde ce qui est parfois décrit comme une asymétrie du cadre budgétaire européen. La Commission cite ainsi que *les règles du pacte de stabilité et de croissance prévoient des mécanismes plus stricts pour les États membres qui s'écartent de leur objectif budgétaire à moyen terme. Toutefois, pour les États membres qui ont atteint leurs objectifs budgétaires et/ou disposent d'une plus grande latitude pour agir, les instruments du semestre européen ne peuvent que recommander, et non imposer, des politiques budgétaires plus expansionnistes.*

Le Conseil souligne en outre la nécessité de prendre en compte la qualité et l'efficacité des dépenses publiques, et ce au regard de la croissance économique et de l'emploi mais aussi de la cohésion sociale.

À ce propos, et au sein des dépenses publiques, le Conseil rappelle l'importance des investissements, publics et privés, et particulièrement de ceux d'infrastructure (mobilité, énergie, etc.) dans la création, l'entretien et l'extension d'un environnement propice à la croissance économique et à l'emploi.<sup>1</sup> Ce faisant, ces investissements participent aussi à la progression du niveau de vie et au renforcement de la cohésion sociale. Ceci est vrai pour chaque État membre de la zone euro, plus particulièrement pour ceux qui présentent un output gap négatif.

Le Conseil enjoint les pouvoirs publics à assurer un niveau adéquat de dépenses en investissement public, sans pour autant mettre en péril la soutenabilité des finances publiques. Ceci doit notamment se faire en fonction de la taille de l'économie nationale, de la structure de ses activités économiques, et surtout en fonction de l'état des infrastructures publiques et des besoins présents et futurs en la matière. Concernant ce dernier élément, le Conseil s'inquiète de la dégradation du stock d'actifs publics dont l'origine a été un très faible niveau d'investissements publics nets observé depuis au moins vingt ans en Allemagne et en Belgique.

Le Conseil tient à souligner les conclusions de l'étude de la BNB (Revue économique, septembre 2016, BNB) qui demande si des mesures complémentaires de promotion des investissements publics peuvent être prises au moyen d'adaptations du traitement statistique des investissements et des règles budgétaires européennes dès lors que la clause dite d'investissement élaborée dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance ne peut s'appliquer que sous strictes conditions, auxquelles seul un nombre restreint de pays satisfont. En 2016, seule la Finlande satisfait à ces conditions.

Pour les experts de la BNB, les règles de base relatives au traitement statistique des investissements selon la méthodologie du SEC 2010 sont claires et il n'est pas souhaitable de les redéfinir. Il importe toutefois qu'Eurostat apporte toutes les clarifications sur l'application concrète de ces règles afin de préciser le traitement comptable des dépenses d'investissement réalisées grâce à des partenariats public-privé ou d'autres formes de financement alternatif. Quant à l'application des règles budgétaires européennes inscrites dans le Pacte de stabilité et de croissance, il s'agit d'envisager de revoir la manière dont les investissements publics sont pris en compte afin que ces dépenses bénéficient d'un traitement plus favorable. 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 le contexte actuel d'investissements publics faibles, de demande anémique, de croissance potentielle modérée et de taux d'intérêt bas.

Dans le cadre de la construction d'un modèle budgétaire européen, les institutions européennes ont reçu et discutent du rapport final du Groupe à haut niveau sur les ressources propres (Rapport Monti, janvier 2017). Les interlocuteurs sociaux estiment qu'ils doivent être associés aux réflexions globales menées et aux discussions sur les options potentielles examinées dans la perspective du futur cadre budgétaire de l'Union européenne.

---

<sup>1</sup> À cet égard, les interlocuteurs sociaux ont pris connaissance d'une publication récente du Bureau fédéral du plan qui montre qu'en Belgique les autorités publiques peuvent stimuler la croissance économique en réalisant davantage d'investissements. Une hausse structurelle de l'investissement de 2,4% à 2,9% du PIB engendrerait, à un horizon de vingt ans, une hausse du PIB en volume de 2,77% par rapport au scénario de référence. Comme la croissance supplémentaire ainsi générée serait bénéfique pour les finances publiques, le coût d'une telle mesure resterait circonscrit. Un financement complémentaire demeurerait néanmoins nécessaire, tout en sachant que le mode de financement aurait un impact sur l'efficacité de la mesure.

Assistaient à la séance plénière commune du 22 février 2017, tenue sous la présidence de Monsieur R. TOLLET, Président du Conseil:

**Membre nommé sur la proposition des organisations représentatives de l'industrie et des banques et assurances:**

Monsieur ROOSENS

**Membres nommés sur la proposition des organisations représentant l'artisanat, le petit et moyen commerce et la petite industrie:**

Messieurs BORTIER et LESCEUX

**Membre nommé sur la proposition des organisations des agriculteurs**

Monsieur GOTZEN

**Membre nommé sur la proposition de la sylviculture**

Monsieur COOLENS

**Membres nommés sur la proposition des organisations représentatives des travailleurs:**

Fédération générale du Travail de Belgique: Monsieur QUINTARD

Confédération des Syndicats chrétiens de Belgique: Messieurs HANSSENS et VAN ZWOL

Centrale générale des Syndicats libéraux de Belgique: Monsieur VALENTIN