

Conférence organisée par l'Institut Egmont – 06/02/2012

**INTERVENTION DE DIDIER REYNDERS,
VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES**

European Economic Governance: Current Status and Future Prospects

Mesdames, Messieurs,

C'est bien sûr un grand plaisir pour moi d'aborder la gouvernance économique européenne et de voir avec vous les principaux défis auxquels nous devons faire face.

La crise de la dette grecque, et plus généralement la crise des dettes souveraines – la plus importante depuis la création de la monnaie unique, en 1999 – ont suscité des inquiétudes sur la stabilité de l'ensemble de la zone euro, voire sur sa pérennité. Certains évoquent même son possible éclatement.

Si les conséquences de cette crise sont économiques, notamment au niveau de l'endettement considérable des Etats membres et des écarts de compétitivité croissants au sein de la zone euro, elles traduisent également des lacunes politiques de la construction européenne. Dans une union économique et monétaire axée sur la stabilité et la croissance avec une monnaie et politique monétaire uniques, les pays membres doivent impérativement maintenir l'ordre dans leurs finances publiques.

Dans une perspective économique et politique, l'année 2011 a été marquée par trois éléments, trois forces, qui sont inter reliés et se renforcent mutuellement :

- Le semestre européen et l'adoption de mesures structurelles;
- Un renforcement de la gouvernance économique européenne qui se poursuit avec l'adoption d'une modification des traités ;
- Les conséquences potentielles de ces décisions pour la Belgique.

Ces trois forces s'inscrivent dans un contexte budgétaire et économique particulièrement difficile au sein de la zone euro.

Adopté en septembre 2010, le semestre européen a été, pour la première fois, appliqué par les autorités européenne et nationales. Il a l'avantage d'agir avant la confection du budget par les Etats membres. Ce processus, commencé au printemps avec l'adoption par le Conseil des principales recommandations économiques relevées par la Commission, a été mis en œuvre par les Etats membres dans l'élaboration du budget 2012.

Comme vous avez pu le constater, bien que la Belgique soit un pays pro-européen, le débat sur l'intégration économique et budgétaire existe encore, même si les propos tenus à l'encontre de la Commission sont extrêmement simplistes et caricaturaux.

Tant la Commission que le Conseil Ecofin (soit les Etats membres) ont souligné à plusieurs reprises qu'il fallait s'atteler en priorité à rétablir la viabilité des finances publiques, à réduire le chômage par des réformes ambitieuses du marché du travail et à déployer de nouveaux efforts afin de renforcer la croissance.

De manière générale, **la Commission européenne recommande, à juste titre, de se concentrer sur la réduction des dépenses publiques.** Lors du contrôle budgétaire, avant d'envisager toute hausse d'impôts, il faut oser parler du niveau de la dépense publique. Des marges existent encore. Avant d'imposer de nouvelles contraintes aux citoyens et aux entreprises, il convient de faire une introspection et d'améliorer l'efficacité des politiques publiques. Ce sera notre première priorité lors du contrôle budgétaire.

En Belgique, nous devons tenir compte de **6 recommandations** dans le cadre de l'adoption de notre budget 2012.

- L'Union européenne (et pas seulement la Commission) nous demandait **d'accélérer le rythme de correction du déficit excessif** afin de ramener le déficit sous la valeur de référence de 3 % du PIB en 2012 au plus tard. L'objectif est d'arriver à un déficit maximum, à 2,8% du PIB en 2012. Cela implique un effort probable supplémentaire d'environ 2 milliards d'euros supplémentaire lors du contrôle budgétaire. Le chiffre définitif se basera sur les perspectives de croissance prévue par le Bureau Fédéral du Plan, le 10 février. Cette recommandation, valable pour le budget 2012, doit être strictement respectée en tenant compte des termes « *principalement du côté des dépenses* ».

- La deuxième recommandation nous encourage à mettre en place une stratégie visant à **juguler les dépenses liées au vieillissement**, notamment en empêchant la sortie anticipée du marché du travail afin de relever l'âge *effectif* de la retraite. Il n'est pas acceptable de pouvoir permettre de partir en préretraite à l'âge de 50 ans. L'impact budgétaire est très important, c'est une perte trop rapide de connaissance et de savoir-faire pour le marché du travail et plus personne ne croit à la fable que cela aide l'emploi des jeunes. C'est empiriquement faux.
- Plusieurs mesures importantes ont déjà été prises et seront encore prises en Belgique :
 - Relèvement de l'âge de la préretraite et durcissement des conditions d'accès ;
 - Relèvement de l'âge de départ à la retraite anticipée ;
 - Réforme des périodes d'assimilation ;
 - Révision de certains régimes spéciaux de la fonction publique et révision du traitement de référence pour la fonction publique (traitement moyen des 10 dernières années de carrière) ;
 - Evaluation du bonus pension pour en renforcer le caractère incitatif ;
 - Travail volontaire après l'âge de la pension.
- La Commission nous demande également de **poursuivre la restructuration des banques**. Cela a également été fait. Les garanties octroyées en 2008, uniquement pour Dexia et hors taxe bancaire, ont rapporté à l'Etat, en termes net, 665 millions d'euros à ce jour. Elles n'ont jamais été utilisées par Dexia jusqu'à présent. A l'instar de ce qui a été fait pour la première garantie, j'encourage mon successeur à assurer un suivi actif des risques sous-jacents à ces garanties.
- Réformer, en consultant les partenaires sociaux et en respectant les pratiques nationales, le système de négociation collective et d'indexation des salaires. Comme vous le savez, nous ne sommes pas parvenus à un accord sur le sujet dans l'accord du gouvernement. Comme vous le savez également, l'inflation a grimpé à 3,65 % en janvier, en hausse de 0,73 % par rapport à décembre

L'indice pivot a été dépassé avec les conséquences budgétaires que l'on connaît, tant pour l'Etat que pour la compétitivité des entreprises. Je veux être clair : il ne s'agit pas de remettre en cause l'indexation des salaires mais soit de mieux lisser l'augmentation pour éviter des chocs pour les entreprises, soit de maintenir intégralement l'indexation pour 90% des travailleurs et la maintenir en la plafonnant pour les 10% qui ont le plus de revenus.

- La Commission préconise, enfin, de **renforcer la participation au marché du travail en réduisant les charges fiscales et sociales élevées** qui pèsent sur les bas salaires d'une manière qui soit neutre pour le budget et en mettant en place un système de **diminution progressive des allocations de chômage** à mesure que se prolonge la période d'inactivité.
 - Permettez-moi de réagir sur ce dernier point. Je suis favorable à une augmentation, dans un premier temps, de l'allocation de chômage. Quand la vie bascule, la solidarité doit être totale comme le disait feu Jean Gol.
 - Dans un premier temps de 3 mois, l'allocation a été augmentée pour passer de 60 à 65 % en augmentant également le taux de remplacement.
 - Dans un second temps, une dégressivité plus forte des allocations de chômage a été mise en place, visant à préserver le caractère assurantiel des allocations de chômage.

En outre, les allocations d'attente ont été profondément revues dans le processus mais aussi dans la philosophie. Le stage d'attente sera transformé en un stage d'insertion professionnelle. Le stage durera 12 mois et les personnes en stage d'insertion devront démontrer une démarche active en vue de décrocher un emploi. Une évaluation tous les 4 mois sera prévue. 3 évaluations positives garantiront l'accès au stage d'insertion. Il ne s'agira donc plus d'attendre mais d'agir pro activement. Une limitation dans le temps de ces allocations est également prévue.

Cette réforme du marché du travail doit être mise en œuvre le plus rapidement possible.

C'est lors du budget que l'on peut mesurer la capacité d'appropriation des Etats des recommandations, non pas uniquement de la commission européenne, mais bien du Conseil de l'Union européenne. Plus loin que les slogans, est-ce que les Etats-membres osent se remettre en question et osent mettre en œuvre de profondes réformes économiques, sociales et

budgétaires. Le succès du Semestre européen et de la stratégie UE2020 dépend surtout de la volonté des Etats membres. En Belgique, on peut constater qu'on a réussi, malgré certains propos affligeants qui ont été tenus, à presque respecter l'entièreté des recommandations de la Commission européenne et approuvées par le Conseil Ecofin.

Selon moi et conformément aux recommandations du Conseil, lorsqu'ils définiront leurs prochains engagements, les Etats membres participants devront veiller :

- **à en étendre la portée:** les engagements devraient davantage mettre l'accent sur la réalisation en priorité de réformes favorisant la croissance afin de stimuler la compétitivité et la concurrence, par exemple dans les industries de réseau ;

- **à adopter une approche plus concrète:** les Etats membres devraient s'employer à ce que leurs engagements futurs relatifs aux recommandations soient aussi précis et mesurables que possible, en précisant comment ces engagements seront réalisés ;

- **à élever le niveau d'ambition:** les Etats membres doivent lancer des réformes structurelles avec des effets dynamiques importants et garantissant la viabilité budgétaire, économique et sociale de leur système économique.

En préambule à cette partie, je voudrais dire qu'on ne peut pas faire l'Union économique et monétaire uniquement via l'intégration monétaire. **La principale faiblesse de l'Union Economique et Monétaire est liée à l'asymétrie qui existe entre la construction du volet « monétaire » de l'UEM et le volet « économique ».** L'Euro a offert des taux d'endettement bas durant 10 ans et, malheureusement, les efforts déployés en matière de discipline budgétaire se sont peu à peu relâchés dans certains pays. Le Pacte de Stabilité et de Croissance a commencé à s'affaiblir dès l'instant où les premiers signes de son insuffisance sont apparus au grand jour. Je pense notamment à l'assouplissement de 2005, effectué à la demande de l'Allemagne et de la France.

L'Euro ne peut exister que dans une zone monétaire optimale où les indicateurs économiques convergent et où les écarts de compétitivité et de productivité se réduisent ou, à tout le moins, sont assumés, le plus tôt possible dans le processus, par le pays responsable de la situation. Il faut un équilibre entre ces deux aspects qui passe, maintenant, par un renforcement significatif

de l'Union économique et budgétaire, à savoir un système de surveillance efficace des indicateurs de compétitivité et des déséquilibres macroéconomiques.

Selon moi, il faut élargir et approfondir la politique budgétaire de l'Union européenne.

Elargir la gouvernance économique, cela veut dire inclure non seulement les politiques budgétaires mais aussi, de manière plus générale, les politiques économiques. En effet, l'absence de coordination des politiques économiques et de surveillance macroéconomique implique que l'UEM n'a pas pu éviter des **déséquilibres macroéconomiques** importants entre les pays de la zone euro. C'est tout l'objet du *Six Pack*, objet d'un accord de l'Union européenne en 2011. Le paquet des six actes législatifs sur la gouvernance économique, sur lequel un accord est intervenu le mois dernier, permettra d'assurer un niveau bien plus élevé de surveillance et de coordination, nécessaire pour garantir la viabilité des finances publiques et éviter une accumulation de déséquilibres excessifs.

Approfondir la gouvernance économique est également prévu dans le *Six pack*, comme dans le *double pack* et la modification des traités :

- L'objectif est de **durcir le pacte de stabilité et de croissance**, tant le volet préventif que curatif, notamment en assurant plus d'automatisme des sanctions : la Commission proposera une sanction et il faudra une majorité qualifiée inversée pour aller contre cette proposition. En effet, plusieurs pays n'ont pas respecté les exigences de ce Pacte de Stabilité et de Croissance dans le passé, sans en subir de conséquence notable. Le volet préventif sera renforcé et la capacité de sanction sera automatisée avec l'obligation de constituer un dépôt égal à 0,2% du PIB et portant intérêt. Cela ne peut que nous inciter à aboutir à un budget crédible, source de progrès social, rapidement.
- Un des six règlements vise à fournir un cadre pour **déceler préventivement et corriger les déséquilibres macroéconomiques, notamment les tendances de détérioration de compétitivité**, au moyen de mécanismes d'alerte (tableau de bord comprenant des indicateurs pas seulement budgétaires). La Commission analysera la situation pays par pays et pourra demander au Conseil de proposer un plan de mesures correctives dans un délai précis.

La modification du Traité est une avancée importante et utile à l'Union européenne. Plus d'intégration budgétaire est nécessaire avant d'avancer dans l'intégration unique, via l'approfondissement du marché unique notamment et l'intégration politique, dans une logique, j'ose le mot, fédérale.

La règle d'or est également une avancée importante. Comme le prévoit le Traité, « *The budgetary position of the general government shall be balanced or in surplus. The rule shall be deemed to be respected if the annual structural balance of the general government is at its country-specific medium-term objective as defined in the revised Stability and Growth Pact with a lower limit of a structural deficit of 0.5 % of the gross domestic product at market prices.* ». Cette règle offre certaines flexibilités aux Etats membres. Il est prévu des dérogations, aussi rares que possibles, dans certaines circonstances exceptionnelles.

En 2011, les Ministres des finances de la zone euro ont déjà plusieurs fois discuté de **l'augmentation de la dotation du Fonds européen de stabilité financière**, mise en place en mai 2010 en parallèle à l'action de la Banque centrale européenne. J'ai plaidé, dès le début, pour un doublement de l'ensemble du dispositif d'aide, en ce compris donc l'aide du FMI. Je suis heureux de constater qu'enfin on avance positivement dans cette direction.

L'important, c'est de montrer à toutes les parties prenantes que nous avons les **poches profondes**. Les spéculateurs vivent sur le doute : aurons-nous assez d'argent pour le Portugal ? Et pour l'Italie ? Il faut que ce doute, cette question sur la capacité d'aide entre les Etats membres n'ait plus de sens. Quoi qu'il arrive, la solidarité entre les Etats membres sera totale. Nous avons fait participer les banques à l'effort via des « haircut » de 50%. Les institutions financières doivent participer à l'effort et il est essentiel d'aboutir sur cette négociation le plus rapidement possible. Mais cela implique que les mesures promises par la Grèce soit réalisées et, si nécessaire, amplifiées. L'incapacité de la Grèce à respecter ces engagements est inquiétante et n'est pas susceptible d'apporter la confiance et la crédibilité nécessaires pour les investisseurs et les autres Etats membres. Un accord rapide est plus que jamais nécessaire.

En échange de cette aide, l'Etat aidé doit entreprendre des réformes structurelles de grande ampleur (notamment des privatisations et des libéralisations), améliorer sa compétitivité et mettre en place une consolidation budgétaire afin que les Etats prêteurs soient remboursés. Il

faut éviter tout risque d'aléa moral. **La stricte conditionnalité de l'aide est le corollaire indispensable et non négociable à la solidarité que j'ai évoquée.** Quittons le débat entre les « bad guys » et les « good guys ». Il ne saurait y avoir de solidarité dans l'Europe sans responsabilité ni de responsabilité sans solidarité. En outre, la consolidation budgétaire et les réformes structurelles demandées doivent être effectivement appliquées !

Cela vaut en particulier pour la solidarité et la responsabilité financière et c'est tout l'esprit des mécanismes transitoires de stabilité, le Fonds européen de stabilité financière créé en mai 2010. Ce sera aussi celui du mécanisme permanent post 2013 dont les conditions d'accès seront également strictes. Soyons très clairs : les Etats membres doivent tous mener et respecter une politique financière responsable.

Je tiens un raisonnement identique concernant l'introduction d'**Euro-obligations** au sein de la zone euro : cette forte solidarité (on mutualise nos dettes !) doit s'accompagner d'une intégration économique et budgétaire plus importante. On ne peut être pour les Euro-obligations sans être en faveur du durcissement du Pacte de Stabilité et de Croissance. Si tel était le cas, le risque de déresponsabilisation serait trop important : l'Etat membre serait responsable de ses dépenses et de ses recettes mais pas du financement de ses déficits. On se rend bien vite compte que ce n'est pas tenable.

Le type et le moment d'intervention sont révélateurs : c'est en Europe que l'on attend que la crise soit la plus grave pour se dire que l'on pourrait peut-être intervenir. Et c'est tellement vrai que les Etats évitent de faire appel à cette aide de peur d'être coupable d'un abandon de souveraineté. J'espère qu'un jour, nous pourrons admettre qu'il s'agit d'une aide et qu'il vaut donc mieux intervenir le plus tôt possible pour faciliter la mise en place de programmes de consolidation des finances publiques.

En **conclusion**, la solution à la crise des dettes souveraines passera par :

- un **élargissement significatif des capacités effectives du fond et du champ d'action de ses activités** ;
- le **renforcement de la gouvernance économique européenne**, dans la lignée des propositions de la Commission européenne et en appliquant les décisions prises, sans les remettre en cause à peine les avoir adoptés ;
- et **une action coordonnée de tous les Etats pour réduire l'endettement public, en se concentrant sur les dépenses publiques**, dans les prochains mois et les prochaines années, notamment dans le cadre du semestre européen et par une **augmentation de la**

croissance structurelle de l'Union européenne, notamment dans le cadre de EU 2020 et via l'approfondissement et la modernisation du marché unique.

Outre le renforcement de la gouvernance économique européenne, je vois deux défis pour l'avenir de l'Union européenne.

Approfondir le marché unique. Celui-ci a un rôle majeur à jouer dans la croissance et l'emploi. Il faudrait tout mettre en œuvre pour parvenir à un accord, d'ici la fin de 2012, sur les douze propositions prioritaires énoncées dans l'acte pour le marché unique, en donnant la priorité absolue à celles qui sont susceptibles de favoriser au mieux la croissance et l'emploi. Je pense notamment au marché unique numérique qui doit aboutir d'ici 2015, en donnant la priorité aux propositions visant à favoriser la mise en place d'un marché unique numérique pleinement intégré par la facilitation du commerce électronique et l'utilisation transnationale des services en ligne.

- Il y a lieu de **maintenir la dynamique imprimée à la mise en œuvre du programme d'action pour la réduction des charges administratives**, lancé en 2007, afin d'atteindre l'objectif d'une réduction de 25 % d'ici 2012. Cela passe par une rationalisation profonde de la structure publique, dans une logique d'efficience et d'efficacité de la sphère publique.

Permettez-moi de vous dire que les mêmes causes produisent les mêmes effets. Que ce soit au niveau de l'Union européenne ou de la Belgique. Comme le souligne le Conseil supérieur des finances en octobre 2011, les discussions budgétaires de l'automne 2011 ont mis une nouvelle fois en lumière les problèmes de déficit de coordination budgétaire intra-belge dans un cadre largement décentralisé. Cette coordination est d'autant plus complexe qu'elle doit intervenir dans un contexte d'information imparfaite (carences ou délais de disponibilités statistiques, différence dans le choix des perspectives économiques), d'absence de sanctions financières (aléa moral), et de présence du Pouvoir fédéral, seul responsable final face aux instances européennes et le plus vulnérable, du fait de la taille de sa propre dette, à la sanction possible des opérateurs financiers.

Il appartiendra à l'avenir, dans le cadre de la surveillance budgétaire renforcée de l'UE, de développer des procédures permettant de corriger au maximum et de prévenir ces défauts de coordination. L'idée d'un pacte de stabilité et de croissance intra-belge doit être une des

priorités du gouvernement. En outre, l'adoption d'une règle d'or au niveau européen pour la Belgique renforce cette nécessité. L'Union européenne ne connaît que la maison Belgique. Il faut la consolider en créant des règles du jeu communes. On ne peut pas régionaliser ce que l'on veut, ne jamais régionaliser la dette et demander ensuite à l'Etat fédéral d'assumer l'entièreté de l'effort. Dans le cas contraire, l'Etat fédéral doit faire plus d'efforts mais avec moins de marge de manœuvre Ce qui n'est évidemment pas tenable économiquement.

Je vous remercie de votre attention.

Didier REYNDERS