

Séminaire du CFDD du 22 juin 2017 : Investissement et dette publique dans le cadre de la transition vers une société pauvre en carbone

Rapport du Secrétariat du CFDD

Contexte du séminaire

L'Union européenne intervient dans la politique budgétaire des Etats membres par différentes dispositions dont la plus connue est le pacte de stabilité et de croissance (PSC), fondé sur les traités de Maastricht (1992), d'Amsterdam (1997) et de Lisbonne (2007). Ce pacte consiste en un processus préventif de surveillance multilatérale de l'évolution économique dans chacun des Etats membres (recommandations éventuelles du Conseil, sur proposition de la Commission, pouvant être publiées) et en un processus correctif, la procédure dite des « déficits excessifs » lorsque la dette publique de l'Etat membre dépasse 3% de son PIB. Pour les pays de la zone euro en priorité, ce pacte a été renforcé par le traité intergouvernemental sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) (2012), qui stipule que le budget doit être en équilibre ou excédentaire. Un déficit structurel autorisé de 0,5% ou de 1% du PIB (si la dette publique est inférieure à 60% du PIB) est autorisé. Le cas échéant, une « trajectoire pluriannuelle d'ajustement » à ce chiffre à moyen terme est établie. Le système européen de comptes (SEC) de 2010 établit des normes comptables uniformes qui permettent à la Commission européenne de mesurer et de comparer la situation budgétaire des Etats membres dans le cadre de l'application de ces différentes mesures.

Les investissements nationaux sont des dépenses publiques qui peuvent entraîner un déficit budgétaire lorsqu'ils ne sont pas financés par la fiscalité ou par la réduction d'autres dépenses publiques. Ils viennent alors consolider la dette publique des Etats membres, qui fait l'objet du contrôle, voire des sanctions, prévus par les règles européennes.

Objet du séminaire

L'objet du séminaire était d'analyser correctement cette situation face à la nécessité d'augmenter significativement les investissements qui sont indispensables pour assurer la décarbonation de l'économie. L'Agence européenne de l'environnement insiste sur ce point (<https://www.eea.europa.eu/highlights/rapid-action-needed-on-climate/> et <https://www.eea.europa.eu/themes/climate/financing-europes-low-carbon-climate>).

Certaines autorités belges estiment que les règles budgétaires et comptables européennes sont problématiques dans la mesure où elles empêchent d'accroître les investissements publics par l'endettement, alors que les émissions de gaz à effet de serre doivent tendre vers zéro. Il y aurait donc lieu, selon elles, de procéder à la révision de ces règles.

La Commission européenne, au contraire, préconise le maintien du système existant et met en avant les flexibilités existantes et les modifications en cours qui devraient permettre, selon elle, d'assurer les investissements publics requis tout en préservant la stabilité budgétaire particulièrement cruciale pour la zone euro. Le Conseil, quant à lui, a effectivement approuvé en février 2016 la communication interprétative de la Commission du 13 janvier 2015, intitulée « utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance »¹.

Nature et niveau des investissements bas carbone

Nous avons tenté d'appréhender la nature et le niveau des investissements nécessaires en Belgique pour atteindre les objectifs de réduction d'émissions définis par l'Accord de Paris au départ de scénarios de décarbonation établis au niveau belge à l'horizon 2050.

Parmi les scénarios analysés, la hausse des investissements énergétiques par rapport à un scénario à politique inchangée s'étend sur une fourchette allant de 8% à 55% en moyenne annuelle sur la période 2010-2050 (voy. <http://www.frdo-cfdd.be/nl/publicaties/2206-vincent-van-steenberghe>). Ces hausses cachent des situations parfois contrastées selon les secteurs. Citons par exemple, en 2030, des coûts annuels d'investissement qui augmentent de 25 à 74% par rapport à la situation à politique inchangée dans le secteur des bâtiments, principalement pour l'isolation de ceux-ci ainsi que, dans une moindre mesure, l'installation de nouveaux systèmes de chauffage. Dans le secteur des transports, la baisse importante des investissements liés à l'usage de véhicules privés domine parfois, selon les scénarios, les investissements supplémentaires en matière de transports collectifs, conduisant à des niveaux totaux d'investissement dans ces secteurs allant de -12% à +38% en 2030. Dans le secteur de la production d'électricité, les investissements annuels supplémentaires sont, toujours en 2030, de l'ordre de 500 millions à un milliard d'euros, soit une hausse de 21 à 88% selon les scénarios.

Les montants à investir varient donc fortement selon les scénarios envisagés, en particulier selon que l'on table davantage sur des changements technologiques (investissements plus élevés) ou sur des changements de comportement (investissements plus faibles).

¹ COM (2015) 012 final, du 13 janvier 2015.

On remarquera également que ces investissements, dont les retombées macroéconomiques positives sur l'activité et sur l'emploi sont potentiellement significatives, suivent un profil temporel relativement stable. L'effort d'investissement supplémentaire est, dans chaque secteur, constant dans le temps.

Enfin, l'analyse des flux de financement actuels révèle qu'en 2013 les pouvoirs publics étaient responsables d'un peu plus d'un tiers du financement des investissements bas carbone, parmi lesquels un tiers correspondait à des investissements publics directs, le reste étant constitué de différentes formes de soutiens publics.

Derrière la question des chiffres se sont révélées des différences d'approche et de vue concernant plusieurs aspects essentiels de l'investissement par la dette publique nationale dans le contexte européen.

Financement public vs. financement privé

Les places respectives du financement public et du financement privé ont été abordées, soulevant plus largement la question du rôle des Etats dans la décarbonation de l'économie. Les crises financières qui ont commencé en 2008 ont encore accentué les limites déjà connues de l'économie de marché pour résoudre les problèmes sociétaux. La situation est aggravée par la stagnation séculaire (période prolongée de faible croissance économique) issue du vieillissement de la population et de la révolution numérique. A cela s'ajoute encore l'impact attendu potentiellement important des changements climatiques sur l'économie².

Les garanties publiques qui permettent de réduire les risques pour le secteur privé dans le financement de la décarbonation, apportent une contribution utile, mais imparfaite, au manque de confiance en l'avenir du secteur privé. Ainsi par exemple, l'investissement total relatif au fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) atteint à peine la moitié de l'investissement annuel que la Commission considère nécessaire en Europe³.

² Voir notamment les rapport de l'OCDE, Les conséquences économiques du changement climatique, 29 mars 2016 (https://issuu.com/oecd.publishing/docs/economic_consequences_of_climate_ch)

³ Voy. la position adoptée par le Comité exécutif de la Confédération européenne des syndicats (CES) les 15 et 16 mars 2017 (<https://www.etuc.org/fr/documents/un-tr%C3%A9sor-europ%C3%A9en-pour-les-investissements-publics-position-de-la-ces#.WXhkm7puK70>), p.2.

Ce point n'a pas été abordé lors du séminaire. Le Secrétariat du CFDD l'ajoute ici à titre d'information complémentaire concernant les garanties publiques européennes.

La situation actuelle est hautement complexe. L'on peut dire que la crise économique, à laquelle s'ajoute une crise sociale, a généré une demande accrue de services publics. L'endettement des Etats peut mettre les gouvernements dans l'incapacité d'y répondre, et alimenter le populisme. La politique européenne de stabilité et de croissance poursuit l'objectif de maîtriser ce risque, ceci de façon renforcée dans la zone euro, mais elle est aussi critiquée parce qu'elle s'accompagne de mesures d'austérité qui génèrent des inégalités et de la pauvreté dans les Etats membres.

Contrainte budgétaire européenne ?

Nous avons approfondi en particulier la question de savoir si la contrainte budgétaire européenne empêchait effectivement les Etats membres de répondre à leurs responsabilités en faisant les investissements requis par l'urgence climatique.

A l'instar d'autres économistes, Bruno Colmant estime que la base même des règles budgétaires européennes, en l'occurrence le Pacte de stabilité et de croissance (PSC) du traité de Maastricht, est déjà une erreur. Depuis ce pacte, le déficit annuel et la dette des Etats membres sont respectivement plafonnés à 3% et à 60% de leur PIB et doivent, le cas échéant, progresser suffisamment vers ces chiffres. La critique adressée à ce dispositif repose notamment sur son association à l'ordo-libéralisme préconisé par l'Ecole de Fribourg, qui voit l'Etat et la dépense publique avant tout comme une menace pour l'économie privée, considérée comme principale source de richesse⁴.

L'évolution législative renforce encore la logique amorcée à Maastricht, puisque le TSCG resserre la coordination budgétaire pour les pays de la zone euro en stipulant que le budget doit être en équilibre ou excédentaire. Les syndicats européens, par exemple, estiment que l'impact du cycle conjoncturel sur la situation des finances publiques (récession) n'est pas pris en compte dans les efforts imposés vers l'équilibre structurel⁵. Lors du séminaire, le représentant de la Commission européenne a toutefois démontré que les dispositifs européens prévoient déjà de multiples

⁴ L'ordo-libéralisme allemand considère que le rôle de l'Etat se limite à maintenir un niveau de concurrence libre et non faussée via des mesures en accord avec les lois du marché. Toute stimulation macro-économique et tout dirigisme sont exclus. La dépense publique est un ennemi et il faut libérer les énergies de ceux qui créent de la richesse. Voy. notamment <http://www.blogbilger.com/esm/ecoledefribourg.pdf>.

⁵ <https://www.etuc.org/fr/documents/r%C3%A9vision-de-la-gouvernance-%C3%A9conomique-europ%C3%A9enne-position-de-la-ces#.WXhs1bpuK70>

Cette question n'a pas été abordée lors du séminaire. Le Secrétariat du CFDD l'ajoute ici à titre d'information complémentaire sur le contrôle fiscal européen actuel.

opportunités pour stimuler les investissements publics des Etats membres malgré la crise économique (voy. <http://www.frdo-cfdd.be/nl/publicaties/2206-thomas-bernheim>). Il s'agit essentiellement des éléments suivants :

- La mesure de l'augmentation annuelle autorisée des dépenses de l'autorité en fonction de la croissance annuelle (« benchmark des dépenses ») permet la répartition des dépenses d'investissement sur 4 ans pour éviter les pics dus à de grands projets ;
- En cas de déviation par rapport à ce « benchmark » du fait des circonstances de la conjoncture (récession), la Commission procède à une évaluation globale des efforts budgétaires de l'Etat ;
- Conformément à la communication précitée du 13 janvier 2015⁶, les Etats membres peuvent temporairement dévier de leurs objectifs à moyen terme (OMTs) pour leurs déficits grâce à des clauses de réformes structurelles, de conditions conjoncturelles et d'investissement. A l'instar des autres Etats membres (sauf la Finlande), la Belgique ne remplit pas les conditions pour se prévaloir de la clause d'investissement. Elle dispose toutefois de moyens supplémentaires pour investir grâce à la réforme structurelle des pensions qui a permis de faire passer son OMT de 0,75% à -0,5% du PIB. Une autre option est la réorientation de nos dépenses fiscales (estimées à 7% du PIB par le Bureau fédéral du plan il y a quelques années) vers des dépenses d'investissement et enfin, une mobilisation plus importante du FEIS.

Lors des discussions, il n'a pas été contesté que la promotion des investissements nationaux, notamment pour lutter contre les changements climatiques, exige de reprendre le contrôle de la dette publique. Les participants ont toutefois convenu de la nécessité d'assouplir encore davantage certaines règles budgétaires et comptables européennes.

Plusieurs options ont été évoquées:

- Assouplir les critères d'application de la clause d'investissement⁷.
- Ne pas comptabiliser la dépense d'investissement en une fois dans le calcul du déficit structurel et remplacer les dépenses d'investissement brutes par les dépenses d'amortissement afin de les étaler dans le temps à l'instar de la comptabilité d'entreprise (proposition à moyen terme de la Banque nationale de Belgique⁸ - voy. <http://www.frdo->

⁶ Supra, note 1.

⁷ La clause d'investissement permet aux Etats membres soumis au volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance de s'écarter temporairement de leur objectif à moyen terme ou de la trajectoire qui doit permettre d'y conduire pour tenir compte des investissements. Voy. la communication de la Commission (*Id.*).

⁸ Proposition initialement faite par O.BLANCHARD et F.GIAVAZZI, « Improving the SGP through a proper accounting of public investment », *CEPR Discussion paper* 4220, February 2004. Voy. W.MELYN, R.SCHOONACKERS, P.STINGLHAMBER et L.VAN MEENSEL, « Faut-il stimuler les investissements publics ? », *BNB Revue économique*, septembre 2016, 111-125, p.124

cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/kris_van_cauter.pdf - mais non soutenue par la Commission européenne)

- Appliquer la « règle d'or financière » dans l'esprit du Traité de Maastricht, selon laquelle les dépenses récurrentes doivent être financées par des revenus réguliers, mais les investissements peuvent être financés par la dette publique pour autant que le déficit budgétaire ne dépasse pas 3% du PIB (voy. http://www.frdo-cfdd.be/sites/default/files/content/download/files/wim_moesen_european_budgetary_rules_hurt_public_investment.pdf, option non soutenue par la Commission européenne).
- Modifier les critères d'éligibilité du recours au partenariat public-privé (PPP) afin de faciliter les investissements dans des projets d'efficacité énergétique.
- Dans le cadre du débat sur l'approfondissement de l'Union monétaire, des propositions ont été faites qui vont dans le sens d'un budget propre UE pour contenir les chocs asymétriques.

Application des règles

Dans le cas particulier de la Belgique, il semble cependant que les propositions d'assouplissement des règles budgétaires et comptables ne suffiront pas à relancer les investissements publics. Nos investissements publics nets sont parmi les plus faibles en Europe. S'il a bien été dit que les règles européennes de stabilité n'étaient pas étrangères à cela, il semble que la cause se trouve également dans l'application inappropriée de cette règle dans notre pays. En effet, la solution de facilité consistant à réduire nos investissements publics, y compris ceux qui doivent servir à corriger la dépréciation du capital public net, a été privilégiée pour respecter la norme du déficit structurel.

De fait, les investissements publics belges ont diminué de manière significative. En conséquence, le stock de capital a diminué de 60% du PIB il y a 20 ans à 37% aujourd'hui. Ce chiffre est à 57% en France et 60% aux Pays-Bas. Les investissements inférieurs ont également affecté de manière significative le classement de la Belgique sur la qualité perçue de l'infrastructure du Forum économique mondial, où la Belgique a vu son classement décrocher de la 16ème place en 2008 à la 23ème place en 2016. En revanche, les Pays-Bas ont amélioré leur score au cours de la même période de la 12ème à la 4ème place.

(https://www.nbb.be/doc/ts/publications/economicreview/2016/revecoii2016_h6.pdf). Dans le même sens, voy. A.GRANDJEAN et M.MARTINI, *Financer la transition énergétique*, Ivry-sur-Seine, Editions de l'Atelier, 2016, p.196. Cette information est ajoutée par le Secrétariat du CFDD.

Par ailleurs, l'application de cette norme est particulièrement complexe dans notre pays en raison des réformes institutionnelles successives qui nécessitent davantage de coordination budgétaire entre les différents niveaux de pouvoir.

Capital civil

Le niveau de la dette publique belge peut également s'expliquer en partie par le faible niveau du « capital civil ». Cette notion a été mise en avant pour désigner le degré d'implication et de responsabilisation des acteurs de la société civile, y compris les acteurs de l'économie privée, dans la poursuite du bien commun au sens large, qui inclut la prospérité économique collective. Il faut noter que l'on peut aussi parler de « civisme » dans le chef des mandataires publics qui s'abstiennent d'abuser de leur statut, de même que dans le cas d'un gouvernement qui cherche à ne pas faire porter la charge de son endettement aux générations futures. L'importance de l'endettement d'un pays semble inversement proportionnelle à la solidité de ce capital civil. Concernant la politique climatique, l'on a également signalé que les mesures reposant sur des changements de comportement sont beaucoup moins onéreuses que celles qui reposent sur la technologie.

Conclusion

Les investissements nécessaires pour mener à bien la transition vers une société bas-carbone sont considérables. Pour la période 2015-2030, le financement public dans les pays développés devrait avoisiner chaque année 4 billions de dollars.⁹ En raison de la crise économique et de la politique d'austérité que traduisent les règles budgétaires et comptables de la zone euro, le financement de ces investissements par la dette publique nationale soulève un large débat.

Plusieurs données économiques sont déjà disponibles pour chiffrer le coût des mesures qui permettront aux Etats membres d'atteindre les objectifs de l'accord de Paris. En Belgique, les règles européennes qui visent à garantir la stabilité et renforcer la résistance aux chocs de la zone euro, cumulées à des choix politiques jugés par certains comme inappropriés, ont déjà résulté dans la réduction manifeste de nos investissements publics.

Pourtant, il existe déjà des flexibilités dans ces règles que la Belgique pourrait exploiter, ainsi qu'une série de mesures que le gouvernement pourrait prendre pour soutenir les investissements publics. Et même s'il apparaît que des changements fondamentaux requièrent une approche plus approfondie, des changements incrémentiels doivent déjà pouvoir être

⁹ A.GRANDJEAN et M.MARTINI, *op.cit*, p.66. Cette information est ajoutée par le Secrétariat du CFDD.

programmés, par exemple en élargissant les conditions d'accès à la clause d'investissement, par la possibilité d'étaler les dépenses d'investissement dans le temps, etc.

Le séminaire a cependant montré qu'une optimisation de la réglementation européenne ne suffirait pas à relancer les investissements publics en Belgique. Les autorités compétentes doivent activement rechercher les opportunités existantes et les utiliser. Il faut également mettre en cause la politique budgétaire à court terme, dont les effets sont aggravés par l'austérité imposée sur les dépenses publiques. Et il faut renforcer le capital civil à défaut duquel la dette publique poursuivra son envol.