



Bruxelles, le 29.5.2013  
COM(2013) 351 final

Recommandation de

**RECOMMANDATION DU CONSEIL**

**concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2013  
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour la période  
2012-2016**

{SWD(2013) 351 final}

Recommandation de

## RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2013**

**et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour la période 2012-2016**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121, paragraphe 2, et son article 148, paragraphe 4,

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques<sup>1</sup>, et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques<sup>2</sup>, et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne<sup>3</sup>,

vu les résolutions du Parlement européen<sup>4</sup>,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

après consultation du comité économique et financier,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui porte avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.
- (2) Sur la base des propositions de la Commission, le Conseil a adopté, le 13 juillet 2010, une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres<sup>5</sup>, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir

---

<sup>1</sup> JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

<sup>2</sup> JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

<sup>3</sup> COM(2013) 351 final.

<sup>4</sup> P7\_TA(2013)0052 et P7\_TA(2013)0053.

<sup>5</sup> Décision 2013/208/UE du Conseil du 22 avril 2013.

compte de ces lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

- (3) Le 29 juin 2012, les chefs d'État ou de gouvernement ont adopté un Pacte pour la croissance et l'emploi qui fournit, au niveau des États membres, de l'UE et de la zone euro, un cadre d'action cohérent mobilisant tous les moyens, instruments et politiques possibles. Ils ont statué sur les mesures à prendre au niveau des États membres et se sont en particulier pleinement engagés à atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 et à mettre en œuvre les recommandations par pays.
- (4) Le 6 juillet 2012, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de la Belgique pour 2012 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de stabilité de la Belgique pour la période 2011-2015.
- (5) Le 28 novembre 2012, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance<sup>6</sup>, qui marque le lancement du semestre européen 2013 de coordination des politiques économiques. Le 28 novembre 2012 également, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte<sup>7</sup> dans lequel la Belgique est mentionnée parmi les États membres qui feront l'objet d'un bilan approfondi.
- (6) Le 14 mars 2013, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stabilité financière, l'assainissement budgétaire et les mesures destinées à stimuler la croissance. Il a souligné la nécessité de prendre des mesures en faveur d'un assainissement budgétaire différencié et propice à la croissance, de rétablir des conditions normales d'octroi de crédits à l'économie, de promouvoir la croissance et la compétitivité, de lutter contre le chômage et les conséquences sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.
- (7) Le 10 avril 2013, la Commission a publié les résultats de son bilan approfondi<sup>8</sup> concernant la Belgique, conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques. Son analyse l'amène à conclure que la Belgique connaît des déséquilibres macroéconomiques qui requièrent une surveillance et l'adoption de mesures. Il convient particulièrement de rester attentif aux développements macroéconomiques dans les domaines de la compétitivité extérieure des biens et à l'endettement, notamment en ce qui concerne les conséquences du niveau élevé de la dette publique pour l'économie réelle.
- (8) Le 29 avril 2013, la Belgique a présenté son programme de stabilité 2013 pour la période 2012-2016 et son programme national de réforme pour 2013. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (9) Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité 2013 réalisée conformément au règlement (CE) n° 1466/97, le Conseil est d'avis que le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires contenues dans le programme est plausible. Par rapport aux prévisions du printemps 2013 de la Commission, qui prévoient que la croissance du PIB soit nulle en 2013 et augmente à 1,2 % en 2014, ce scénario est légèrement plus optimiste (avec des prévisions de respectivement 0,2 % et 1,5 %). Depuis 2010, la Belgique a mis en œuvre des mesures d'assainissement, surtout en 2012, année où elle a aussi réalisé des réformes structurelles du système de retraite, du système d'allocations de chômage et des marchés des produits. Cependant,

---

<sup>6</sup> COM(2012) 750 final.

<sup>7</sup> COM(2012) 751 final.

<sup>8</sup> SWD(2013) 113 final.

l'effort budgétaire n'a pas été aussi élevé que préconisé dans la recommandation du Conseil du 2 décembre 2009 visant à mettre fin à la situation de déficit excessif. Étant donné également la recapitalisation du groupe bancaire Dexia, qui a eu une incidence négative de 0,8 % du PIB sur le déficit, et l'évolution moins bonne que prévu de la situation économique au second semestre 2012, le délai pour la correction du déficit excessif n'a pas été respecté. Puisque la correction du déficit excessif n'a pas été réalisée en 2012, il est à présent prévu que ce déficit soit ramené sous la barre des 3 % du PIB dès 2013. L'objectif de la stratégie budgétaire décrite dans le programme est d'arriver à un budget équilibré en termes structurels en 2015 au plus tard et d'atteindre l'objectif à moyen terme (OMT) l'année suivante. L'OMT est modifié dans le programme: il passe d'un excédent de 0,5 % du PIB à un excédent de 0,75 %. Ce nouvel OMT est conforme aux exigences du pacte de stabilité et de croissance. Le programme est compatible avec la nouvelle date butoir de la PDE, à savoir 2013, mais, d'après les prévisions de printemps, la marge de sécurité visant à empêcher que la valeur de référence fixée par le traité ne soit dépassée est étroite, le déficit prévu pour 2013 étant de 2,9 % du PIB. La progression annuelle prévue vers l'OMT, dont la réalisation est prévue pour 2016, est supérieure à 0,5 % du PIB (en termes structurels). Aucune mesure d'assainissement n'a été spécifiée au-delà de 2013. Selon les informations fournies dans le programme, le taux de croissance des dépenses publiques au cours de la période 2014-2016, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, devrait contribuer à un ajustement structurel annuel vers l'OMT de 0,5 % du PIB. D'après le programme, le taux d'endettement atteindra un pic de 100,0 % en 2013, avant de baisser progressivement à 93,0 % du PIB d'ici à 2016. De 2014 à 2016, la Belgique devrait se trouver dans une période de transition en ce qui concerne le respect du critère de la dette. D'après les prévisions, le critère de la dette sera respecté à la fin de la période de transition. Selon les prévisions du printemps 2013 de la Commission, qui prévoient que le ratio de la dette au PIB atteigne 101,4 % en 2013 et augmente à 102,1 % du PIB en 2014 dans l'hypothèse de politiques inchangées, la transition vers le respect de la règle de réduction de la dette ne sera pas respectée en 2014, ce qui indique que la progression vers l'OMT n'est pas suffisante. Le programme n'explique pas comment l'ajustement prévu sera réparti entre les différents niveaux de pouvoir, un problème qui avait déjà été relevé dans la recommandation de l'an dernier. En plus d'un cadre d'administration publique pluriannuel, fondé sur des règles, il est nécessaire, afin d'atteindre les objectifs budgétaires, d'élaborer et d'approuver des dispositifs de coordination explicites visant à garantir et à faire appliquer des engagements automatiques plus ambitieux des régions, communautés et pouvoirs locaux.

- (10) La Belgique est confrontée à une hausse très sensible des dépenses liées au vieillissement de la population (+2,0 points de pourcentage du PIB) dès la période 2010-2020, en particulier dans les domaines des pensions et des soins de longue durée. La réforme de la sécurité sociale des personnes âgées qui a été lancée devrait avoir une incidence positive sur l'emploi dans cette catégorie d'âge. Néanmoins, d'après les prévisions, la Belgique manquera l'objectif qu'elle s'est fixé dans ce domaine pour 2020. Étant donné l'ampleur du défi, des efforts supplémentaires seront nécessaires pour combler l'écart entre l'âge légal et l'âge effectif de départ à la retraite. Des mesures visant à lier l'âge légal de la retraite à l'évolution de l'espérance de vie permettraient de préserver la viabilité à long terme du système de retraite. La nécessité de garantir la viabilité financière devra être mise en balance avec celle de conserver des régimes adéquats de sécurité sociale pour les personnes âgées. En ce qui concerne les soins de longue durée, il conviendrait d'envisager des pistes pour améliorer le

rapport coût/efficacité des dépenses publiques consacrées à ces services et des mesures de prévention et de réadaptation en matière de santé qui seraient de nature à engendrer des économies, ainsi que des mesures visant à créer de meilleures conditions de vie en autonomie, étant donné le coût relativement élevé des soins en institution en Belgique.

- (11) La perte de compétitivité à long terme de la Belgique est imputable à plusieurs facteurs, dont le système de fixation des salaires, des dysfonctionnements du marché des intrants et des facteurs hors coûts liés à la capacité d'innovation de l'économie. La norme salariale instituée en 1996 afin de sauvegarder la compétitivité par rapport aux principaux partenaires commerciaux n'a pas toujours joué son rôle. Les mesures avec effet immédiat prises à ce jour pour mettre les évolutions des salaires davantage en conformité avec les niveaux de productivité vont dans la bonne direction, mais ne sont pas suffisantes pour garantir la compatibilité à long terme entre l'évolution des salaires et celle de la productivité. Des améliorations structurelles du cadre de négociation salariale sont encore nécessaires; elles consisteraient notamment à prévoir des corrections automatiques si la norme salariale n'est pas respectée ou si la hausse de l'indice santé excède l'augmentation des salaires chez les principaux partenaires commerciaux. Le système de négociation des salaires devrait faire en sorte que l'évolution des salaires suive l'évolution de la productivité locale. La Belgique est spécialisée dans des produits intermédiaires pour lesquels la concurrence internationale est forte, ce qui rend difficile de répercuter les variations des prix des intrants sur les prix finaux. Les atouts du système belge de recherche et d'innovation atténuent le problème de la compétitivité-coût, mais la R&D des entreprises reste très concentrée et l'adoption de ses résultats accuse un retard. Les conditions-cadres permettant d'accélérer la transition vers une économie davantage basée sur la connaissance devraient être renforcées, notamment en ce qui concerne l'entrepreneuriat, la facilitation du développement des entreprises et la formation de capital humain.
- (12) Les prix de l'électricité, du gaz et de nombreux autres biens et services sont plus élevés en Belgique que dans les autres États membres, en raison de barrières structurelles et de la faiblesse de la concurrence. Les prix dans le secteur du commerce de détail restent au-dessus de la moyenne de la zone euro, tandis que les restrictions applicables aux services professionnels entravent la mise au point de modèles d'entreprise innovants et freinent les investissements. En matière d'amélioration de la concurrence dans les industries de réseau, la Belgique n'a accompli que des progrès limités, et la mise en place d'autorités de régulation fortes et indépendantes demeure inachevée. Le pays est l'avant-dernier de l'UE pour le taux de pénétration de l'internet haut débit mobile, en raison surtout de problèmes de réglementation et de coordination en matière de disponibilité des fréquences. L'augmentation du nombre de changements de fournisseurs chez les consommateurs a infléchi la domination de l'opérateur historique pour la production d'électricité, mais la concurrence sur le marché de détail pour l'électricité et le gaz, ainsi que sur le marché de gros pour l'électricité, reste problématique, tandis que les coûts de distribution élevés contribuent au niveau des prix nets pour les utilisateurs industriels dans une mesure disproportionnée au regard des pays voisins. La décision de la Belgique de contrôler les prix de détail de l'électricité et du gaz facturés au consommateur final pourrait freiner les investissements dans les capacités et les nouvelles entrées sur le marché. Les conditions d'octroi de licences dans le secteur postal sont toujours préoccupantes. Le transport national de voyageurs par chemin de fer n'est pas ouvert à la concurrence et la législation organisant le travail portuaire n'a pas été modernisée. Étant donné

l'importance de chacun de ces secteurs pour la compétitivité, des mesures y sont requises d'urgence.

- (13) Le système fiscal belge repose de façon disproportionnée sur la fiscalité directe et comporte des failles qui le rendent moins juste. La Belgique a accompli certains efforts pour réduire la charge fiscale totale sur le travail, mais son taux d'imposition implicite figure toujours parmi les plus élevés de l'UE pour la plupart des catégories de travailleurs. Le pays affiche toujours l'une des plus faibles parts de la fiscalité environnementale dans les recettes fiscales totales. Il est possible de simplifier le système fiscal et d'améliorer son efficacité, notamment en réduisant en rationalisant les dépenses fiscales, ainsi qu'en supprimant les taux de TVA réduits injustifiés ou inefficaces.
- (14) La Belgique souffre d'une participation au marché du travail stagnante et inférieure à la moyenne, ainsi que de fortes disparités en matière d'emploi et de chômage entre régions et entre sous-groupes de population. Les groupes de population affichant la plus faible participation au marché du travail sont les personnes issues de l'immigration, les personnes plus âgées et les jeunes peu qualifiés dans toutes les régions. Ces groupes sont aussi exposés à des risques plus élevés de pauvreté et d'exclusion sociale. La réforme du système d'allocations de chômage constitue un pas dans la bonne direction, mais ne garantit pas en elle-même une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre si elle n'est pas couplée à une aide efficace à la recherche d'emploi et à des possibilités de formation. L'articulation entre la diminution du chômage visée au niveau fédéral et les régimes d'aide à l'emploi mis en œuvre par les régions est très complexe. Bien que les mesures visant les jeunes peu qualifiés soient susceptibles de bénéficier aussi aux personnes issues de l'immigration, une stratégie globale spécifique à ce dernier groupe-cible est préconisée. En outre, il semble difficile de résoudre certaines inadéquations entre l'offre et la demande de main-d'œuvre sans accroître nettement la mobilité interrégionale de la main-d'œuvre. Une analyse plus fondamentale est nécessaire pour déterminer comment rendre l'offre d'enseignement et de formation plus transparente et plus efficace et comment renforcer les synergies entre les différents prestataires de formation.
- (15) En ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre, les projections à l'horizon 2020 montrent que la Belgique n'atteindra pas son objectif de réduction de 15 %. Il n'apparaît pas clairement comment les initiatives isolées prises par les différentes autorités assureront la réalisation de l'objectif, ni comment l'effort sera réparti entre les régions. L'incidence globale des mesures de réduction des émissions, en particulier pour le secteur des transports et pour les bâtiments, est malaisée à déterminer. L'encombrement des routes fait peser sur l'économie du pays une lourde charge, qui s'élèverait à 2 % du PIB, l'une des plus élevées en Europe; cependant, la mise en œuvre du nouveau système de taxation de la circulation dans les trois régions a été reportée à 2016.
- (16) Les problèmes de coordination inhérents à la structure fortement régionalisée rendent nécessaire une organisation efficace de la gestion publique, étant donné que l'existence de multiples réseaux, couches et acteurs peut engendrer des structures qui font double emploi, ce qui affaiblit la gouvernance et accroît les coûts administratifs. Ces questions sont de première importance en ce qui concerne la fiscalité et le partage de la charge liée aux efforts budgétaires, notamment dans les domaines de l'enseignement et de la sécurité sociale, qui nécessitent, de manière générale, davantage de coopération et de coordination.

- (17) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Belgique. Elle a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme et a présenté un bilan approfondi. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Belgique, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'UE par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Les recommandations 1 à 7 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.
- (18) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité de la Belgique et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis<sup>9</sup>.
- (19) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme de la Belgique et son programme de stabilité. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques se reflètent dans les recommandations figurant aux points 1, 2, 3, 4 et 5 ci-dessous.
- (20) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a aussi effectué une analyse de la politique économique de l'ensemble de la zone euro. Sur cette base, le Conseil a adressé des recommandations spécifiques aux États membres dont la monnaie est l'euro. La Belgique devrait elle aussi veiller à ce que ces recommandations soient mises en œuvre intégralement et dans les délais,

RECOMMANDE que la Belgique s'attache, au cours de la période 2013-2014:

1. à adopter des mesures supplémentaires pour réaliser l'effort d'ajustement structurel défini dans la décision du Conseil mettant la Belgique en demeure afin de mettre fin au déficit excessif en 2013 et de renforcer la viabilité et la crédibilité de l'assainissement; la correction durable des déséquilibres budgétaires requiert la mise en œuvre, de façon crédible, de réformes structurelles ambitieuses visant à accroître la capacité d'ajustement et à stimuler la croissance potentielle; après la correction du déficit excessif, à poursuivre l'ajustement structurel à un rythme approprié de façon à atteindre l'objectif à moyen terme en 2016 au plus tard et à faire en sorte que le taux d'endettement élevé soit placé sur une trajectoire résolument descendante; à présenter à cette fin, le 15 octobre 2013 au plus tard, des mesures structurelles propices à la croissance pour 2014 qui garantissent une correction durable du déficit excessif et une progression suffisante vers l'objectif à moyen terme; à garantir que la trajectoire d'ajustement soit équilibrée dans le temps, voire concentrée en début de période de programmation; à adopter des dispositifs de coordination explicites visant à garantir que les objectifs budgétaires soient contraignants au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées dans une perspective de planification à moyen terme, y compris par l'adoption rapide d'une règle, conforme aux dispositions du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, imposant que la situation budgétaire des administrations publiques soit en équilibre ou en excédent, et à accroître la transparence du partage des charges et de la répartition des responsabilités entre les niveaux de pouvoir;

---

<sup>9</sup> Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

2. à accentuer ses efforts pour combler l'écart entre l'âge légal et l'âge effectif de départ à la retraite, notamment en réalisant rapidement la suppression progressive des systèmes de départ anticipé; à appuyer les réformes des systèmes de sécurité sociale des personnes âgées par des mesures de soutien à l'emploi et par des réformes du marché du travail propices au vieillissement actif; à hâter l'adoption d'une décision visant à lier l'âge légal de la retraite à l'espérance de vie; à continuer d'améliorer le rapport coût/efficacité des dépenses publiques dans le domaine des soins de longue durée en institution;
3. afin de rétablir la compétitivité, à poursuivre les efforts engagés pour réformer le système de fixation des salaires, y compris l'indexation; à faire en sorte, en particulier par des mesures structurelles, en concertation avec les partenaires sociaux et dans le respect des pratiques nationales, que le système de fixation des salaires réagisse à l'évolution de la productivité, qu'il reflète les différences de productivité et de situation sur le marché du travail au niveau local, et qu'il prévoie des corrections automatiques lorsque l'évolution des salaires nuit à la compétitivité-coût;
4. à présenter des mesures structurelles concrètes et définies dans le temps pour améliorer la concurrence dans le secteur des services, en supprimant les barrières dans le secteur du commerce de détail et les restrictions excessives dans le secteur des services professionnels, et à améliorer la fourniture d'internet haut débit mobile; à continuer d'améliorer le fonctionnement du secteur de l'énergie en réduisant les coûts de distribution et en surveillant les prix de détail, à renforcer l'indépendance des autorités de régulation dans les secteurs de l'énergie, des télécommunications et des transports (chemins de fer, aéroports, ports, transport routier); à supprimer les obstacles réglementaires qui subsistent dans le secteur postal;
5. à élaborer des propositions concrètes et définies dans le temps pour déplacer la charge fiscale du travail vers des assiettes fiscales ayant un effet de distorsion moins important sur la croissance, notamment en étudiant le potentiel de la fiscalité environnementale, par exemple en ce qui concerne le diesel, les combustibles de chauffage et l'utilisation privée des voitures de société; à simplifier le système fiscal en réduisant les dépenses fiscales en matière d'impôt sur le revenu, en accroissant l'efficacité de la TVA et en améliorant le respect des obligations fiscales par la suppression des failles existantes;
6. à réduire encore les facteurs dissuadant la recherche effective d'un emploi en veillant à l'application effective des exigences en matière de recherche d'emploi et à l'octroi d'une aide personnalisée à la recherche d'emploi pour tous les chômeurs; à prendre des mesures pour renforcer la mobilité interrégionale de la main-d'œuvre; à simplifier les politiques d'incitations à l'emploi, d'activation, de rapprochement de l'offre et de la demande de main-d'œuvre, d'enseignement, d'apprentissage tout au long de la vie et de formation professionnelle pour les personnes plus âgées et pour les jeunes, et à renforcer la cohérence entre elles; à mettre au point des stratégies globales d'inclusion sociale pour les personnes issues de l'immigration;
7. à prendre des mesures concrètes, et à convenir d'une répartition claire des tâches entre les autorités fédérales et régionales, pour garantir des progrès dans la réalisation des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre produits par les activités non couvertes par le SCEQE et en particulier par le secteur des transports et les bâtiments.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil*  
*Le président*