



Bruxelles, le 2.6.2014
COM(2014) 402 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2014
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2014**

{SWD(2014) 402 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2014

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2014

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 économiques¹, 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 macroéconomiques², et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne³,

vu les résolutions du Parlement européen⁴,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

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 sont nécessaires 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, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

³ COM (2014) 402 final.

⁴ P7_TA(2014)0128 et P7_TA(2014)0129.

membres ont été invités à tenir 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, aux niveaux national, de l'Union 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 9 juillet 2013, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de la Belgique pour 2013 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de stabilité de la Belgique pour la période 2012-2016. Le 15 novembre 2013, conformément au règlement (UE) n° 473/2013⁵, la Commission a présenté son avis sur le projet de plan budgétaire de la Belgique pour 2014⁶.
- (5) Le 13 novembre 2013, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁷, qui marque le lancement du semestre européen 2014 de coordination des politiques économiques. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁸, dans lequel la Belgique a été mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.
- (6) Le 20 décembre 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 d'assurer un assainissement budgétaire différencié et propice à la croissance, de revenir à des pratiques normales en matière de prêt 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 5 mars 2014, la Commission a publié les résultats de son bilan approfondi concernant la Belgique⁹, 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 continue à connaître des déséquilibres macroéconomiques qui requièrent une surveillance et l'adoption de mesures. En particulier, l'évolution de la compétitivité extérieure pour les biens continue de mériter une attention particulière, car la poursuite de sa détérioration menacerait la stabilité macroéconomique.
- (8) Le 30 avril 2014, la Belgique a présenté son programme national de réforme pour 2014 et son programme de stabilité pour 2014. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (9) L'objectif de la stratégie budgétaire décrite dans le programme de stabilité pour 2014 est d'arriver à l'équilibre budgétaire en termes structurels en 2016 et d'atteindre l'objectif à moyen terme l'année suivante. Le programme confirme l'objectif à moyen terme précédent de 0,75 % du PIB, qui est conforme aux objectifs du pacte de stabilité et de croissance, mais sa réalisation est reportée à 2017, soit un an plus tard que ce qui était prévu dans le programme de l'année dernière. La progression

⁵ JO L 140 du 27.5.2013, p. 11.

⁶ C(2013) 8000 final.

⁷ COM(2013) 800 final.

⁸ COM(2013) 790 final.

⁹ SWD(2014) 75 final.

annuelle prévue sur la voie de la réalisation de l'objectif à moyen terme est compatible avec l'ajustement requis par le pacte de stabilité et de croissance. Selon le programme, le critère des dépenses est globalement rempli au cours de la période couverte par le programme. La dette, qui s'élevait à 101,5 % du PIB en 2013, est supérieure au critère de 60 % fixé par le traité et devrait, selon le programme, diminuer progressivement pour atteindre 93 % du PIB environ en 2017. Globalement, les objectifs du programme sont conformes aux exigences du pacte de stabilité et de croissance. Le scénario macroéconomique sous-tendant les projections budgétaires du programme, qui a été élaboré par un organisme indépendant (Bureau fédéral du plan), est plausible. Les projections de croissance sont proches de celles établies par la Commission dans les prévisions du printemps 2014. La trajectoire budgétaire n'est pas encore étayée par des mesures. Les prévisions de printemps de la Commission n'indiquent aucune amélioration structurelle en 2014 et, dans l'hypothèse habituelle de politiques inchangées, une détérioration structurelle est à attendre en 2015, ce qui fait peser un risque sur la réalisation des objectifs et pourrait se traduire par une déviation significative par rapport à l'ajustement requis pour la période 2014-2015 sur la voie de l'objectif à moyen terme. En outre, toujours selon les prévisions de printemps de la Commission, la Belgique ne respectera la règle relative à la dette ni en 2014 ni en 2015. Sur la base de son évaluation du programme et des prévisions de printemps de la Commission, conformément au règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, le Conseil est d'avis que la Belgique a ramené son déficit public durablement sous les 3 % du PIB en 2013, mais qu'elle risque de dévier considérablement par rapport aux exigences du volet préventif à partir de 2014.

- (10) La Belgique a réalisé des progrès substantiels dans la mise en place de mécanismes de coordination plus structurels. Un accord de coopération sur la coordination budgétaire a été conclu à la fin de l'année 2013, lequel établit une règle concernant l'équilibre budgétaire structurel (conforme à l'objectif à moyen terme) au niveau de l'ensemble des administrations publiques, comme l'exige le pacte budgétaire. En outre, cet accord formalise la pratique habituelle en matière de coordination i) en officialisant le rôle du Comité de concertation dans ce processus et ii) en rendant le rôle consultatif du Conseil supérieur des finances plus explicite. L'accord prévoit par ailleurs un renforcement du rôle de surveillance du Conseil supérieur des finances par l'introduction d'un mécanisme de correction explicite en cas de déviation importante par rapport aux objectifs convenus. Des dispositions complémentaires pourraient se révéler nécessaires pour rendre contraignants les objectifs au-delà de 2014.
- (11) Bien que la Belgique soit récemment parvenue à enrayer la hausse de son taux d'endettement, le poids de la dette publique, qui s'élève à 101,5 % du PIB, est élevé, et il existe des responsabilités et obligations futures considérables découlant des engagements en matière de retraites. Si la Belgique souhaite s'acquitter de ces responsabilités et obligations en maintenant un niveau de vie élevé, l'évolution des coûts budgétaires doit être contenue, les taux d'activité et d'emploi doivent être augmentés et la compétitivité internationale doit être améliorée. Dans chacun de ces domaines, la Belgique reste confrontée à des défis importants. Bien que la Belgique ait pris des mesures dans la bonne direction, qui produiront leurs effets dans les années à venir, une action plus ambitieuse sera requise, d'autant plus que des réformes sont également en cours chez ses partenaires commerciaux.
- (12) Le niveau global de la fiscalité en Belgique est parmi les plus élevés de l'Union, et la charge fiscale pèse lourdement sur le travail, ce qui se traduit par l'un des coins

fiscaux les plus importants de l'Union. Un certain nombre d'aspects du système fiscal sont préjudiciables à l'environnement, comme le traitement fiscal des voitures de société. Des mesures ciblées ont été prises pour diminuer le coût du travail pour certains groupes spécifiques et pour réduire l'écart entre le salaire brut et le salaire net au bas de l'échelle salariale. Toutefois, aucun déplacement significatif de la charge fiscale vers des assiettes fiscales dont l'imposition est moins préjudiciable à la croissance n'a eu lieu. Les premières réflexions ont été entamées sur une réforme fiscale globale, devant contribuer à assurer la viabilité des finances publiques, à soutenir la compétitivité et l'emploi et à préserver l'environnement. Il faudrait que cette réforme permette de déplacer la charge fiscale pesant sur le travail, de simplifier le système fiscal, d'augmenter l'efficacité de la TVA, d'élargir les assiettes fiscales, de réduire les dépenses fiscales, de combler les lacunes législatives et de supprimer progressivement les subventions préjudiciables à l'environnement.

- (13) Selon les projections, le vieillissement de la population devrait avoir une lourde incidence sur la Belgique, les coûts liés au vieillissement devant, selon les prévisions, augmenter de plus de 8 % du PIB entre 2010 et 2060, notamment en raison du paiement des pensions et des soins de longue durée. La réforme de la sécurité sociale des personnes âgées récemment entreprise devrait avoir une incidence positive sur le taux d'emploi de ces dernières. Néanmoins, étant donné l'ampleur du défi, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour assurer la viabilité budgétaire. Il convient dans ce contexte de tenir compte de la nécessité de préserver l'adéquation des systèmes de sécurité sociale pour les personnes âgées. Des mesures s'imposent pour lier l'âge légal de départ à la retraite à l'évolution de l'espérance de vie, pour réduire l'écart entre l'âge légal et l'âge effectif de départ à la retraite et pour améliorer le rapport coût-efficacité des dépenses publiques en matière de soins de longue durée.
- (14) La Belgique est confrontée à une sous-utilisation chronique de la main-d'œuvre. Les taux d'activité et d'emploi sont inférieurs à la moyenne de l'Union et stagnent, tandis que le chômage de longue durée exprimé en pourcentage du chômage total reste élevé. Dans la plupart des cas, le coin fiscal élevé, du fait de son interaction avec le système de prestations, crée d'importantes trappes à chômage et à inactivité pour la majorité des catégories de travailleurs. Si des mesures ont été prises pour éliminer les trappes à chômage pour les très bas salaires, ce phénomène s'est amplifié pour la plupart des autres catégories et les trappes à inactivité restent très nombreuses. En raison du maintien du coût élevé de la main-d'œuvre, les politiques de recrutement cherchent généralement à réduire les risques au minimum, au détriment des travailleurs en marge, comme les jeunes, les personnes peu qualifiées et les personnes issues de l'immigration, qui, avec les travailleurs âgés, connaissent une participation au marché du travail largement inférieure à la moyenne de l'Union. La forte protection des travailleurs en place, qui implique la perte de droits en cas de changement d'emploi (par exemple indemnités de licenciement, retraite anticipée, primes d'ancienneté), décourage la mobilité professionnelle entre emplois et secteurs. Cette inertie rend les politiques actives du marché du travail relativement inefficaces en Belgique et se traduit par une situation dans laquelle on observe la coexistence de taux élevés de chômage dans certains domaines et secteurs et d'un marché du travail tendu et d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée, freinant la croissance, dans d'autres. Le chômage des jeunes a fortement augmenté au cours de l'année dernière, avec de grandes disparités entre les régions et les groupes. La résolution du problème structurel de l'inadéquation des qualifications devra aller de pair avec la lutte contre le problème urgent de l'abandon scolaire et des jeunes qui

quittent le système éducatif sans qualifications. La sixième réforme de l'État offre la possibilité d'améliorer l'efficacité et le ciblage des politiques de l'emploi, pour autant que la coopération entre les niveaux fédéral et régional soit optimisée.

- (15) La Belgique continue à enregistrer une dégradation de sa compétitivité, y compris pour les facteurs hors coûts. En particulier, la capacité du secteur manufacturier à affronter la concurrence internationale s'érode, ce qui se traduit par une diminution des marges des producteurs et la destruction d'emplois. La Belgique a traditionnellement recouru à l'indexation des salaires pour maintenir le pouvoir d'achat. Néanmoins, les dépassements en matière de croissance globale des salaires ont été corrigés tardivement et insuffisamment. De plus, la norme salariale centrale ne permet pas toujours la prise en considération adéquate de l'évolution de la productivité sectorielle et des conditions du marché du travail local. Par conséquent, les salaires ont augmenté plus rapidement que la productivité, ce qui s'est traduit par des pertes d'emplois et de compétitivité. En concertation avec les partenaires sociaux et dans le respect des pratiques nationales, la Belgique devrait réformer son système de formation des salaires de façon à permettre une plus grande dispersion sectorielle des salaires et un meilleur alignement de ces derniers sur l'évolution de la productivité. Les prix dans le secteur du commerce de détail restent supérieurs à ceux des pays voisins, tandis que les restrictions applicables aux services professionnels entravent la mise au point de modèles d'entreprise innovants et freinent les investissements. Les tarifs de distribution de l'électricité restent parmi les plus élevés d'Europe, et leur régionalisation programmée ajoute à l'incertitude concernant les coûts de distribution pour l'utilisateur final, étant donné que les tarifs actuellement gelés ne couvrent pas la hausse des coûts des distributeurs. Si le pays souhaite maintenir des salaires élevés et en même temps créer de l'emploi, il doit produire et vendre sur les marchés mondiaux des biens davantage élaborés et à plus haute valeur ajoutée qu'à l'heure actuelle. La Belgique manque d'entreprises à croissance rapide dans les secteurs innovants. Le soutien à l'innovation est considéré comme complexe et fortement fragmenté, et lorsque des activités à forte valeur ajoutée démarrent effectivement, leur croissance est souvent entravée par le manque de main-d'œuvre qualifiée.
- (16) La Belgique ne devrait pas atteindre son objectif de 15 % en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émission de l'Union d'ici à 2020. Si certaines initiatives sont en cours, elles semblent manquer d'une direction cohérente, et les effets combinés des mesures de réduction des émissions, en particulier de celles provenant des transports et des bâtiments, restent peu clairs. La réduction de la TVA sur l'électricité pourrait compromettre davantage les efforts à cet égard. Les négociations concernant un accord de coopération et de partage de la charge entre l'État fédéral et les régions n'ont pas permis de définir une répartition claire des efforts. L'encombrement des routes fait peser une charge particulièrement lourde sur l'économie belge par rapport à la plupart des autres pays. La gravité du problème exige une réponse globale qui tienne compte du potentiel d'une redevance de congestion différenciée selon les plages horaires, revoie le traitement fiscal avantageux pour l'utilisation privée des voitures de société et cartes-carburants et renforce l'efficacité des transports publics.
- (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. 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'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 6 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 avis¹⁰.
- (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 se reflètent dans les recommandations figurant aux points 2, 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 la base de cette analyse, le Conseil a adressé des recommandations spécifiques aux États membres dont la monnaie est l'euro. La Belgique devrait également veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile ces recommandations,

RECOMMANDE que la Belgique s'attache, au cours de la période 2014-2015:

1. à la suite de la correction du déficit excessif, à renforcer les mesures budgétaires pour 2014, compte tenu de l'apparition d'un écart de 0,5 % du PIB sur la base des prévisions du printemps 2014 de la Commission, qui laisse entrevoir un risque de déviation significative par rapport aux exigences du pacte de stabilité et de croissance; en 2015, à renforcer considérablement la stratégie budgétaire pour garantir l'ajustement nécessaire de 0,6 % du PIB en vue de la réalisation de l'objectif à moyen terme, qui garantirait également le respect de la règle relative à la dette; ensuite, jusqu'à ce que l'objectif à moyen terme soit atteint, poursuivre l'ajustement structurel annuel prévu vers l'objectif à moyen terme, conformément à l'exigence d'un ajustement annuel d'au moins 0,5 % du PIB, ou davantage si les conditions économiques sont bonnes ou si cela se révèle nécessaire pour assurer le respect de la règle relative à la dette, de façon à placer le taux d'endettement élevé de l'État sur une trajectoire descendante durable; à assurer une contribution équilibrée de tous les niveaux de pouvoir au respect des règles budgétaires, et notamment de la règle relative à l'équilibre structurel, au moyen d'un instrument contraignant assorti d'une ventilation explicite des objectifs dans une perspective de planification à moyen terme;
2. à améliorer l'équilibre et l'équité du système fiscal dans son ensemble et à préparer une réforme fiscale en profondeur permettant d'alléger la fiscalité du travail en la reportant sur des assiettes fiscales dont l'imposition est propice à la croissance, de simplifier le système fiscal, de fermer la porte aux abus, d'augmenter l'efficacité de la TVA, d'élargir les assiettes fiscales, de réduire les dépenses fiscales et de supprimer progressivement les subventions préjudiciables à l'environnement;
3. à contenir les dépenses publiques futures liées au vieillissement de la population, en particulier en ce qui concerne les retraites et les soins de longue durée, en renforçant les efforts destinés à réduire l'écart entre l'âge effectif et l'âge légal de départ à la retraite, en avançant la mise en œuvre de la limitation des possibilités de départ

¹⁰ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

anticipé à la retraite, en encourageant le vieillissement actif, en alignant l'âge légal de départ à la retraite et les exigences en matière de durée de carrière sur l'évolution de l'espérance de vie et en améliorant le rapport coût-efficacité des dépenses publiques en matière de soins de longue durée;

4. à accroître la participation au marché du travail, notamment en diminuant les freins financiers à l'emploi, en renforçant l'accès au marché du travail pour les groupes désavantagés comme les jeunes et les personnes issues de l'immigration, en améliorant la mobilité professionnelle ainsi qu'en remédiant à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et à l'inadéquation des qualifications, de même qu'au problème de l'abandon scolaire; à travers le pays, à renforcer les partenariats entre les autorités publiques, les services publics de l'emploi et les établissements d'enseignement pour apporter un soutien précoce et sur mesure aux jeunes;
5. à restaurer la compétitivité en poursuivant la réforme du système de formation des salaires, y compris de l'indexation des salaires, en concertation avec les partenaires sociaux et dans le respect des pratiques nationales, pour assurer que l'évolution des salaires reflète l'évolution de la productivité au niveau sectoriel et/ou des entreprises ainsi que l'évolution de la situation économique, et prévoir des mécanismes de correction automatiques en cas de besoin, en renforçant la concurrence dans les secteurs de la vente au détail, en supprimant les restrictions excessives dans les services, y compris les services professionnels, et en remédiant au risque de nouvelles hausses des coûts de distribution de l'énergie, en encourageant l'innovation par une rationalisation des régimes de soutien et la réduction des obstacles administratifs et en menant des politiques coordonnées en matière d'enseignement et de formation, pour remédier aux nombreuses inadéquations des qualifications et aux inégalités régionales concernant l'abandon scolaire;
6. à faire en sorte que les objectifs fixés pour 2020 en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre provenant des activités qui ne relèvent pas du SEQE soient atteints, notamment en ce qui concerne les bâtiments et les transports; à faire en sorte que la contribution des transports soit en adéquation avec l'objectif de réduction de la congestion routière; à convenir d'une répartition claire des efforts et de la charge entre le niveau fédéral et les entités régionales.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*