



Bruxelles, le 23.5.2018
COM(2018) 418 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme des Pays-Bas pour 2018
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité des Pays-Bas pour 2018**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme des Pays-Bas pour 2018

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité des Pays-Bas pour 2018

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 22 novembre 2017, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui a marqué le lancement du semestre européen 2018 de coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte du socle européen des droits sociaux, dont l'adoption a été proclamée par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen le 22 mars 2018. Le 22 novembre 2017, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel les Pays-Bas sont mentionnés parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

³ COM(2018) 418 final.

⁴ P8_TA(2018)0077 et P8_TA(2018)0078.

Commission a aussi adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 22 mars 2018. Le 14 mai 2018, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro (ci-après dénommée «recommandation pour la zone euro»).

- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro, et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, les Pays-Bas devraient veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation de politique économique pour la zone euro, telle que la reflètent les recommandations figurant aux points 1 et 2 ci-dessous.
- (3) Le rapport 2018 pour les Pays-Bas⁵ a été publié le 7 mars 2018. Il constatait que les Pays-Bas avaient accompli certains progrès dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 11 juillet 2017 et évaluait les suites données aux recommandations adoptées les années précédentes et les progrès réalisés par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Ce rapport comprenait aussi le bilan approfondi effectué en vertu de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 7 mars 2018⁶. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que les Pays-Bas connaissent des déséquilibres macroéconomiques. En moyenne, sur trois ans, ils affichent en effet l'excédent courant le plus important, en proportion du PIB, de tous les États membres de la zone euro. Cet excédent suggère une allocation sous-optimale des ressources et ouvre donc des possibilités de renforcement de la croissance et de la prospérité. La dette du secteur privé, en particulier la dette des multinationales et la dette hypothécaire des ménages, est élevée. La longueur du bilan des ménages accroît la vulnérabilité aux chocs financiers.
- (4) Le 30 avril 2018, les Pays-Bas ont présenté leur programme national de réforme pour 2018; ils ont présenté leur programme de stabilité pour 2018 le 26 avril 2018. Afin de tenir compte de leur interdépendance, ces deux programmes ont été évalués simultanément.
- (5) Les recommandations spécifiques par pays ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil⁷, lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations pertinentes du Conseil, la Commission peut demander à un État membre de revoir son accord de partenariat et les programmes concernés et de proposer des modifications à leur sujet. La Commission a fourni des précisions sur la manière dont elle utiliserait cette disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des

⁵ SDW(2018) 217 final.

⁶ COM(2018) 120 final.

⁷ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

Fonds structurels et d'investissement européens et une bonne gouvernance économique⁸.

- (6) Les Pays-Bas relèvent actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2018, le gouvernement s'attend à une diminution de l'excédent des administrations publiques, qui passerait de 1,1 % du PIB en 2017 à 0,3 % du PIB en 2021. L'objectif budgétaire à moyen terme, à savoir un déficit structurel de 0,5 % du PIB, continuerait d'être respecté sur toute la période de mise en œuvre du programme. Par ailleurs, le programme table sur une baisse de la dette publique, qui retomberait à 44,0 % du PIB en 2021. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Selon les prévisions du printemps 2018 de la Commission, le solde structurel devrait passer d'un excédent de 0,5 % du PIB en 2017 à un déficit de 0,1 % du PIB en 2018 et de 0,3 % du PIB en 2019, ce qui est au-dessus de l'objectif budgétaire à moyen terme. La dette des administrations publiques devrait continuer à suivre une trajectoire résolument décroissante et rester inférieure à la valeur de référence du traité. D'une manière générale, le Conseil est d'avis que les Pays-Bas devraient respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2018 et 2019. En même temps, il leur reste des marges pour stimuler l'investissement public et privé dans la recherche, le développement et l'innovation au moyen de politiques budgétaires et structurelles, tout en respectant l'objectif à moyen terme.
- (7) Les Pays-Bas peuvent s'appuyer sur un secteur de la recherche-développement très performant et sur un système éducatif et une infrastructure scientifique de haut niveau, qui constituent une base solide pour stimuler la capacité d'innovation et de croissance. D'importants investissements supplémentaires ont été annoncés, qui pourraient contribuer à stabiliser l'intensité de recherche-développement dans les secteurs public et privé. Il n'est toutefois pas encore possible d'affirmer que les Pays-Bas atteindront leurs objectifs au titre de la stratégie Europe 2020, notamment en ce qui concerne l'investissement dans la recherche-développement et dans les énergies renouvelables.
- (8) La réduction de l'endettement élevé des ménages se heurte au problème majeur du marché du logement, sur lequel les modes de financement des achats immobiliers et les comportements d'épargne sectorielle restent déterminés par les rigidités et les incitations génératrices de distorsions qui se sont accumulées sur plusieurs décennies. Diverses mesures prises depuis 2012 ont partiellement amélioré la situation. En 2017, le gouvernement a annoncé des plans pour accélérer la réduction des possibilités de déduction fiscale des intérêts hypothécaires à partir de 2020. Toutefois, l'absence de véritable segment intermédiaire sur le marché locatif encourage les ménages à acheter plutôt qu'à louer et se traduit par un accroissement du ratio endettement/revenu et de la vulnérabilité financière des jeunes. Le secteur du logement social est l'un des plus développés de l'Union, mais ces logements ne sont pas toujours occupés par ceux qui en ont réellement besoin. Certains logements sociaux continuent en effet d'être occupés par des ménages à revenu élevé, les offices de logement social n'augmentant pas les loyers aussi rapidement que la loi les y autorise. Le gouvernement a exprimé l'intention de soutenir l'offre de logements abordables sur le marché locatif privé, mais il n'a pas encore communiqué de plans concrets à cet effet.
- (9) Comme indiqué dans la recommandation pour la zone euro de 2018, la lutte contre les stratégies de planification fiscale agressive est essentielle pour empêcher les

⁸

COM(2014) 494 final.

distorsions de concurrence entre entreprises, assurer un traitement équitable des contribuables et préserver les finances publiques. Les répercussions de ces stratégies d'un État membre à l'autre requièrent une action coordonnée des politiques nationales, en complément de la législation de l'UE. Le niveau élevé des dividendes, redevances et intérêts versés via les Pays-Bas reste un signe que les règles fiscales du pays sont mises à profit par des entreprises qui recourent à ce type de planification. Une proportion importante de l'encours d'investissements directs étrangers est détenue par des «entités à vocation spéciale». L'absence de retenue à la source sur les paiements sortants (c'est-à-dire des paiements de résidents de l'UE à des résidents de pays tiers) d'intérêts et de redevances peut, si ces paiements ne sont pas non plus imposés sur le lieu de résidence du bénéficiaire, leur permettre d'échapper totalement à l'impôt. Il est également possible que l'absence de certaines règles anti-abus, visant notamment les entités hybrides, facilite la planification fiscale agressive. La Commission reconnaît que l'engagement pris par les Pays-Bas de lutter contre la planification fiscale agressive comme indiqué dans le programme de réforme de la fiscalité, notamment par le prélèvement de retenues à la source sur les versements de dividendes, de redevances et d'intérêts en cas d'abus ou de paiements vers des territoires à faible imposition, est une avancée positive vers la réduction de la planification fiscale agressive et qu'il devrait être mis en œuvre sans délai et faire l'objet d'un suivi étroit. La Commission, se basant sur de récents échanges, poursuivra le dialogue constructif qu'elle a engagé afin de lutter contre les stratégies de planification fiscale agressive des contribuables.

- (10) Malgré un faible taux de chômage et un taux élevé d'emplois vacants, les salaires nominaux n'ont progressé que de 1,5 %, en 2017, c'est-à-dire moins que ce que à quoi l'on pouvait s'attendre compte tenu de l'inflation, de la productivité et du taux de chômage. Cette hausse modérée des salaires peut en partie s'expliquer par de faibles gains de productivité, par la persistance de capacités inutilisées sur le marché du travail et par une segmentation accrue de ce marché. En 2017, le gouvernement a adopté plusieurs mesures budgétaires pour alléger la pression fiscale sur le travail et accroître le revenu disponible net des ménages actifs. Le fait de renforcer encore le revenu disponible net des ménages, en créant des conditions propices à la hausse des salaires, et de réformer le deuxième pilier du système de retraite pour le rendre plus transparent, plus équitable du point de vue intergénérationnel et plus résistant en cas de choc, est de nature à soutenir la demande intérieure et à contribuer au rééquilibrage de la zone euro.
- (11) L'augmentation récente de l'emploi peut s'expliquer en grande partie par un accroissement du nombre d'embauches en contrat temporaire et de travailleurs indépendants. Ce nombre élevé et croissant de contrats temporaires et cette augmentation rapide du travail indépendant sans salarié s'inscrivent dans le contexte d'importantes disparités en termes de réglementation du travail, de droit du travail et de législations fiscale et sociale. Malgré les mesures déjà prises et celles annoncées récemment, certains de ces facteurs créent encore des incitations financières qui poussent les salariés à devenir indépendants ou encouragent l'embauche sous contrat temporaire. En outre, l'application des mesures destinées à lutter contre le faux travail indépendant a été suspendue jusqu'en 2020. Les indépendants sont souvent moins bien assurés contre les risques d'invalidité, de chômage et de vieillesse, ce qui peut compromettre la viabilité du système de sécurité sociale sur le long terme.
- (12) Bien que le marché du travail soit globalement performant, il reste un potentiel de main-d'œuvre inutilisé. En particulier, le nombre élevé de femmes travaillant à temps partiel et la situation en termes d'emploi des personnes issues de l'immigration

représentent encore un défi important. Le taux d'emploi des immigrés nés dans un pays tiers est inférieur de 20,6 points de pourcentage à celui des personnes nées aux Pays-Bas, et l'écart est même encore plus grand en ce qui concerne les femmes.

- (13) L'accroissement du taux d'épargne des ménages constaté ces dernières années était dû en partie à une augmentation de l'épargne-retraite du deuxième pilier (régimes complémentaires privés obligatoires), favorisée par la réglementation. Une répartition intra- et intergénérationnelle appropriée des coûts et des risques allant au-delà des règles adoptées en matière d'indexation et de réserves financières (cadre d'évaluation financière) aiderait les ménages à allouer leurs moyens financiers d'une manière plus propice à la croissance. Le gouvernement a confirmé son intention de réformer en profondeur le deuxième pilier du système de retraites afin d'en améliorer la couverture et de mettre en place un système plus transparent, plus souple et plus équitable d'un point de vue actuariel. En ce qui concerne la viabilité des finances publiques, le rapport 2018 sur le vieillissement conclut à l'existence d'un risque moyen à long terme, lié au fait que les dépenses de soins de longue durée devraient passer de 3,5 % à 6,0 % du PIB d'ici à 2070.
- (14) Dans le cadre du Semestre européen 2018, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique des Pays-Bas, qu'elle a publiée dans son rapport 2018 sur ce pays⁹. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2018 et le programme national de réforme pour 2018, ainsi que les suites données aux recommandations adressées aux Pays-Bas les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable aux Pays-Bas, mais aussi de leur degré de conformité avec les règles et orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.
- (15) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité des Pays-Bas pour 2018 et est d'avis¹⁰ que ce pays devrait respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.
- (16) À la lumière du bilan approfondi réalisé par la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme et le programme de stabilité. Les recommandations figurant aux points 1 et 2 ci-après reflètent ses recommandations au titre de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011,

RECOMMANDE que les Pays-Bas s'attachent, au cours de la période 2018-2019:

1. tout en respectant l'objectif à moyen terme, à utiliser les politiques budgétaires et structurelles pour renforcer l'investissement public et privé dans la recherche, le développement et l'innovation; à prendre des mesures pour réduire le biais fiscal en faveur de l'endettement des ménages et les distorsions qui subsistent sur le marché du logement, notamment en soutenant le développement du secteur locatif privé;
2. à réduire les incitations en faveur des contrats temporaires et des indépendants sans salarié, tout en promouvant une protection sociale adéquate pour les travailleurs indépendants, et à lutter contre le faux travail indépendant; à créer les conditions d'une croissance plus forte des salaires, dans le respect du rôle des partenaires

⁹ <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-netherland-en.pdf>

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

sociaux; à rendre le deuxième pilier du système des retraites plus transparent, plus équitable du point de vue intergénérationnel et plus résilient en cas de choc.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président