



Bruxelles, le 13 juin 2016
(OR. en)

9190/16

ECOFIN 444
UEM 191
SOC 308
EMPL 204
COMPET 278
ENV 323
EDUC 178
RECH 170
ENER 186
JAI 432

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. Cion:	9119/16 ECOFIN 411 UEM 161 SOC 275 EMPL 171 COMPET 248 ENV 292 EDUC 148 RECH 140 ENER 153 JAI 398 - COM(2016) 322 final
Objet:	Recommandation de RECOMMANDATION DU CONSEIL concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2016 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2016

Les délégations trouveront ci-joint le projet de recommandation du Conseil visé en objet, dont le texte a été révisé et approuvé par divers comités du Conseil, sur la base de la proposition de la Commission COM(2016) 322 final.

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du...

concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2016 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 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 économiques¹, et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les résolutions du Parlement européen,

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,

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

considérant ce qui suit:

- (1) Le 26 novembre 2015, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2016 pour la coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 17 et 18 mars 2016. Le 26 novembre 2015, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil², le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Belgique a été mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro. Cette recommandation a été approuvée par le Conseil européen les 18 et 19 février 2016 et adoptée par le Conseil le 8 mars 2016³. En tant que pays dont la monnaie est l'euro, et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, la Belgique devrait veiller à mettre en œuvre cette recommandation intégralement et en temps utile.

- (2) Le rapport 2016 pour la Belgique a été publié le 26 février 2016. Il évaluait les progrès accomplis par la Belgique dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 14 juillet 2015 et comprenait un bilan approfondi effectué conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. Le 8 mars 2016, la Commission a présenté les résultats du bilan approfondi. Son analyse l'amène à conclure que la Belgique ne connaît pas de déséquilibres macroéconomiques. L'affaiblissement des performances extérieures, conjugué au niveau élevé de la dette publique, peut représenter un risque à l'avenir. Toutefois, les évolutions récentes indiquent une amélioration de la compétitivité. Les mesures correctives – dont une modération salariale et une réduction des cotisations sociales – ont entraîné un ralentissement de la hausse du coût du travail. La dette publique ne baisse pas, mais les risques à court terme semblent maîtrisés.

² Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

³ JO C 96 du 11.3.2016, p. 1.

- (3) Le 29 avril 2016, la Belgique a présenté son programme national de réforme pour 2016 et son programme de stabilité pour 2016. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (4) 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 Conseil⁴, 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 Fonds structurels et d'investissement européens et une bonne gouvernance économique.

⁴ 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).

- (5) Le programme de stabilité pour 2016 indique que l'afflux extraordinaire de réfugiés en 2015 et en 2016 et les mesures de sécurité exceptionnelles prises en 2016 ont eu un impact significatif sur le budget, et donne également des éléments de preuve suffisants de l'étendue et de la nature de ces coûts budgétaires supplémentaires. Selon la Commission, les dépenses supplémentaires éligibles consacrées aux réfugiés s'élevaient à 0,03 % du PIB en 2015 alors que l'incidence supplémentaire en 2016 est estimée à 0,17 % du PIB pour les dépenses liées aux réfugiés et à 0,12 % du PIB pour les mesures de sécurité. Les dispositions de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 permettent la prise en charge de ces dépenses supplémentaires, étant donné que l'afflux de réfugiés ainsi que la gravité de la menace terroriste sont des événements exceptionnels, que leur impact sur les finances publiques belges, est important et que la viabilité de celles-ci ne serait pas compromise si l'on autorisait un écart temporaire par rapport à la trajectoire d'ajustement devant conduire à la réalisation de l'objectif à moyen terme. Par conséquent, l'ajustement requis en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme pour 2015 a été réduit pour tenir compte des coûts additionnels liés aux réfugiés. En ce qui concerne 2016, une évaluation finale, y compris des montants éligibles, aura lieu au printemps 2017 sur la base des données observées que les autorités belges auront fournies.

(6) La Belgique relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions transitoires en matière de dette. Le 18 mai 2016, la Commission a élaboré un rapport en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE, étant donné que la Belgique n'avait pas accompli de progrès suffisants en vue du respect du critère de réduction de la dette en 2015. L'analyse a conclu qu'il fallait considérer que le critère de réduction de la dette était rempli. Dans son programme de stabilité pour 2016, le gouvernement table sur une amélioration progressive du solde nominal, qui passerait d'un déficit de 2,6 % du PIB en 2015 à -0,2 % du PIB en 2019. L'objectif budgétaire à moyen terme revu, fixé à une position budgétaire à l'équilibre en termes structurels, devrait être atteint d'ici 2018. Toutefois, le solde structurel recalculé⁵ laisse encore entrevoir un déficit structurel de 0,4 % du PIB en 2018. Selon le programme de stabilité, le ratio de la dette publique au PIB devrait culminer à 106,2 % en 2016 et ensuite diminuer pour retomber à 99,6 % d'ici 2019. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Toutefois, les mesures nécessaires pour garantir le respect des objectifs fixés en matière de déficit à partir de 2017 n'ont pas été suffisamment précisées. Sur la base des prévisions du printemps 2016 de la Commission, si les politiques restent inchangées, il existe un risque d'écart important par rapport à l'ajustement recommandé en 2016 ainsi que pour les années 2016 et 2017 prises conjointement. Si l'évaluation ne tient pas compte de l'incidence budgétaire de l'afflux extraordinaire de réfugiés et des mesures de sécurité exceptionnelles, l'écart prévu en 2016 n'est plus pertinent. Il n'est pas prévu que la Belgique se conforme aux dispositions transitoires en matière de dette en 2016 ni au critère de réduction de la dette en 2017 au terme de la période de transition. Sur la base de son évaluation du programme de stabilité et compte tenu des prévisions du printemps 2016 de la Commission, le Conseil est d'avis que la Belgique risque de ne pas respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Des mesures supplémentaires seront donc nécessaires pour assurer la conformité en 2016 et en 2017.

⁵ Le solde structurel tel qu'il a été recalculé par la Commission sur la base des informations figurant dans le programme de stabilité, suivant la méthode commune.

- (7) La dette publique élevée s'accompagne de résultats médiocres en matière d'exportation et de compétitivité. Les performances extérieures se sont dégradées depuis 2000, comme en témoignent les pertes de parts de marché au niveau mondial, et ont été aggravées par un déplacement général des exportations vers des marchés moins dynamiques. Bien que la tendance négative enregistrée au niveau des parts de marché ait cessé ces dernières années, les pertes accumulées restent substantielles. En se spécialisant dans des segments de marché davantage exposés à la concurrence sur les prix, le pays restreint également sa capacité d'exportation. Une telle évolution est difficilement conciliable avec les coûts élevés du travail en Belgique. Les coûts salariaux unitaires ont augmenté rapidement jusqu'à une période récente en raison de la faible croissance de la productivité et, en particulier, de la croissance rapide des salaires. Cette dernière peut s'expliquer par certaines caractéristiques du système de fixation des salaires. D'une part, les marges de croissance des salaires réels ont souvent été surévaluées. D'autre part, l'inflation a souvent dépassé les attentes ainsi que l'inflation des pays limitrophes. L'écart structurel entre les taux d'inflation de base de la Belgique et ceux de ses voisins s'explique en grande partie par la hausse plus importante des prix des services et par un fonctionnement non optimal du marché de détail. Cette inflation s'est répercutée sur la hausse des salaires à travers le mécanisme général d'indexation automatique. Ces facteurs ont, collectivement, porté atteinte à l'efficacité d'un système de fixation des salaires fortement coordonné. Pour mettre un terme à la chute de la compétitivité et à son effet néfaste sur les résultats en matière d'exportation et sur l'emploi, les autorités belges sont intervenues ces dernières années dans le processus de fixation des salaires. Des mesures de modération salariale ont été appliquées, y compris une limitation des augmentations des salaires réels et la suspension des régimes d'indexation salariale. En outre, des réductions de cotisations sociales sont actuellement mises en œuvre. Pour garantir la pérennité des corrections apportées, il convient toutefois d'introduire des réformes structurelles du cadre de fixation des salaires conformes aux recommandations formulées par le Conseil ces dernières années. Bien que le gouvernement ait l'intention de revoir la loi de 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité, qui constitue la base sur laquelle les partenaires sociaux fixent tous les deux ans la "norme salariale", peu de progrès ont été réalisés à ce jour. L'établissement d'un lien plus formel entre les salaires et la productivité permettrait de consolider les acquis récents et d'empêcher la résurgence des problèmes passés.

- (8) Quelques progrès ont été faits par rapport au fonctionnement général du marché du travail. Les incitations au travail ont été renforcées par des mesures de réduction de la pression fiscale et par des réformes du système d'allocations de chômage. Toutefois, des écarts notables en matière d'emploi entre certains groupes de population entraînent toujours une sous-exploitation chronique de la main-d'œuvre, notamment parmi les personnes peu qualifiées, les jeunes, les personnes plus âgées et celles issues de l'immigration. En outre, les taux d'imposition marginaux appliqués lors de l'entrée ou de la réintégration sur le marché du travail constituent des motifs d'inactivité et des pièges aux bas salaires pour les personnes apportant un second revenu et certains types de ménages comme les célibataires ou les parents isolés. Il est donc important d'affiner et de mettre en œuvre des politiques visant à encourager le passage de l'inactivité ou du chômage à l'emploi. Les inégalités en matière d'éducation liées au milieu socioéconomique sont parmi les plus fortes de l'Union et les mauvais résultats scolaires expliquent en partie les carences sur le marché du travail observées chez les personnes issues de l'immigration. Les réformes de l'éducation menées actuellement visent en particulier à lutter contre le décrochage scolaire et à améliorer l'éducation et l'accueil de la petite enfance. Les autorités compétentes ont aussi pour but d'améliorer la qualité et la pertinence du système de formation professionnelle. Ces réformes pourraient favoriser une transition plus en douceur vers une économie à haute intensité de connaissances et de plus en plus tournée vers les services et atténuer l'inadéquation des compétences ainsi que les pénuries persistantes de main-d'œuvre pour certains métiers. De plus, les taux d'activité et d'emploi très faibles des travailleurs plus âgés requièrent des politiques encourageant le vieillissement actif et soutenant la demande de travailleurs plus âgés sur le marché du travail. Enfin, il pourrait être envisagé d'introduire des mesures fiscales supplémentaires pour faciliter le retour à l'emploi.

- (9) Les aspects de la compétitivité extérieure non liés aux coûts peuvent encore faire l'objet de nombreuses améliorations. Pour préserver et relever les niveaux actuels de prospérité, il convient de mettre davantage l'accent sur les gains de productivité et sur l'investissement dans le capital des connaissances. Cela suppose de donner une impulsion soutenue à des produits et services connexes mieux positionnés dans les chaînes de valeur, en s'appuyant sur de meilleures performances en matière d'innovation et d'exploitation des résultats de R&D. Malgré son système public de recherche de grande qualité, la Belgique compte relativement peu d'entreprises à croissance rapide dans les secteurs innovants. En outre, les entreprises évoluent dans un environnement caractérisé par des charges administratives et réglementaires qui freinent la création et l'expansion des sociétés. Les exigences en matière d'actionnariat et les restrictions relatives aux droits de vote, à la forme juridique et aux activités pluridisciplinaires ralentissent le dynamisme du marché des services aux entreprises. Les restrictions d'exploitation et celles liées au lieu d'établissement des détaillants ont le même effet dans le secteur du détail. De surcroît, le système judiciaire manque d'efficacité, les technologies de l'information et de la communication y étant peu utilisées. Tous ces facteurs réunis constituent des entraves significatives à l'investissement privé. La croissance de la productivité et l'investissement souffrent également d'infrastructures déficientes et de blocages prolongés. Le réseau de transport connaît le déficit d'investissement le plus pressant. Par sa situation géographique, conjuguée à la présence d'organisations internationales, le pays a pu attirer de nombreux centres de distribution, bases logistiques et sièges internationaux de diverses sociétés. La Belgique connaît cependant un problème grandissant de congestion du trafic aux heures de pointe, qui nuit à son attractivité aux yeux des investisseurs étrangers et dont le coût économique et environnemental est important. La Belgique devrait également manquer son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 et elle connaît de graves problèmes de pollution atmosphérique. Compte tenu de la concentration élevée de son activité économique autour de la capitale et des ports, les défis les plus urgents consistent à moderniser les infrastructures ferroviaires et routières de base et à supprimer les chaînons manquants entre les principaux centres d'activité économique. Dans le même temps, il est important de s'attaquer à la congestion aux heures de pointe en améliorant les services de transport public, en optimisant la gestion du trafic et en supprimant les distorsions du marché et les incitations fiscales préjudiciables, comme le traitement favorable réservé aux voitures de société.

- (10) Un autre défi réside dans l'adéquation entre la production nationale d'électricité et la sécurité d'approvisionnement en général. Des interruptions imprévues de plusieurs centrales nucléaires soulèvent des inquiétudes quant à l'équilibre entre l'offre et la demande d'électricité, alors que le calendrier de sortie du nucléaire, qui est modifié en permanence, a instauré un climat qui n'est pas propice à la prise de décisions d'investissement à long terme. Cette situation se traduit par des importations accrues et une sécurité d'approvisionnement de plus en plus compromise. Bien que les risques d'approvisionnement à court terme aient été jugulés, les besoins d'investissement sur le plus long terme restent considérables. Outre une nouvelle capacité importante de production nationale et une multiplication des interconnexions, des réseaux intelligents s'avèrent nécessaires pour développer une gestion du côté de la demande. Compte tenu du long délai de démarrage inhérent aux grands projets dans le secteur de l'énergie et des besoins importants en capacités de remplacement au cours des dix prochaines années, il conviendra d'agir rapidement, notamment au moyen d'un cadre juridique adéquat favorisant une augmentation de la capacité de production.
- (11) La Belgique a quelque peu progressé dans sa réforme du système fiscal, en déplaçant les impôts qui grèvent le travail vers d'autres bases d'imposition, ce qui réduira progressivement la pression fiscale sur le travail. Les réductions de l'impôt sur les revenus des personnes physiques et des cotisations sociales patronales contribueront aussi à réduire l'écart. Le système fiscal reste toutefois complexe, les assiettes fiscales étant érodées par des exonérations, des déductions et des taux réduits spécifiques. Cela entraîne, dans certains cas, des pertes de recettes, des distorsions économiques et une charge administrative considérable. En outre, le glissement de la pression fiscale ("tax shift") ne semble pas être neutre budgétairement parlant. La structure du système fiscal peut être encore largement améliorée par un élargissement des assiettes fiscales, ce qui diminuerait les taux légaux tout en réduisant les distorsions. Le passage à une fiscalité plus verte présente de fortes potentialités, notamment en raison du traitement fiscal favorable réservé aux voitures de société et aux cartes de carburant, autant de facteurs qui contribuent à la pollution, à la congestion du trafic et aux émissions de gaz à effet de serre.

- (12) Ces dernières années, la Belgique a réalisé des progrès importants en matière de réforme du système des retraites. La loi du 10 août 2015 visant à relever l'âge légal de la pension de retraite et portant modification des conditions d'accès à la pension de retraite anticipée et de l'âge minimum de la pension de survie fixe un nouvel âge minimum ainsi que les conditions de durée de carrière pour les retraites ordinaires. Même après les récentes réformes, l'augmentation prévue du ratio des dépenses des retraites reste néanmoins importante. Un lien automatique avec l'évolution de l'espérance de vie, comme cela fut recommandé par le passé, réduirait les risques pesant sur la viabilité à moyen et long termes. À cet égard, le gouvernement a annoncé son intention d'introduire un système de retraite fondé sur des crédits qui pourrait permettre l'application de mécanismes d'ajustement automatique pour faire face à l'évolution démographique. Ces questions continueront à être examinées de près dans le contexte du Semestre européen.
- (13) Dans le cadre du Semestre européen, la Commission a effectué une analyse complète de la politique économique de la Belgique, qu'elle a publiée dans son rapport 2016 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme, ainsi que les suites données aux recommandations adressées à la Belgique les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socioéconomique viable en Belgique, mais aussi de leur conformité avec les règles et les orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union européenne par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points (1) à (3) ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du Semestre européen.
- (14) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis⁶.

⁶ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) no 1466/97.

RECOMMANDE que la Belgique s'attache, au cours de la période 2016-2017, à:

- (1) opérer un ajustement budgétaire annuel d'au moins 0,6 % du PIB vers l'objectif budgétaire à moyen terme en 2016 et en 2017; utiliser les recettes exceptionnelles pour accélérer la réduction du ratio de la dette publique; convenir d'une répartition des objectifs budgétaires entre tous les différents niveaux de pouvoir, qui aurait force exécutoire; simplifier le système fiscal et supprimer les dépenses fiscales qui provoquent des distorsions;
- (2) procéder au réexamen prévu de la loi de 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité en concertation avec les partenaires sociaux; veiller à ce que les salaires puissent évoluer parallèlement à la productivité; garantir l'efficacité des politiques d'activation du marché du travail; avancer sur la voie des réformes de l'éducation et de la formation professionnelle et prodiguer une aide à la formation, aux groupes désavantagés, notamment aux personnes issues de l'immigration;
- (3) stimuler la capacité à innover, notamment en encourageant l'investissement dans le capital des connaissances; accroître la concurrence dans le secteur des services aux entreprises et le secteur du détail en levant les restrictions d'exploitation et d'établissement injustifiées; et s'attaquer au déficit d'investissement dans les infrastructures de transport et dans la capacité de production d'énergie.

Fait à Bruxelles, le ...

Par le Conseil

Le président
