



Bruxelles, le 13 juin 2022
(OR. fr, en)

9766/22

ECOFIN 555
UEM 159
SOC 350
EMPL 232
COMPET 453
ENV 554
EDUC 223
RECH 346
ENER 262
JAI 817
GENDER 95
ANTIDISCRIM 75
JEUN 106
SAN 351

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. Cion:	9419/22 - COM(2022) 621 final
Objet:	Recommandation de RECOMMANDATION DU CONSEIL concernant les politiques économiques des Pays-Bas et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité des Pays-Bas pour 2022

Les délégations trouveront ci-joint le projet de recommandation du Conseil visé en objet, fondé sur la proposition COM(2022) 621 final de la Commission, tel que revu et approuvé par différents comités du Conseil.

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du ...

concernant les politiques économiques des Pays-Bas et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité des Pays-Bas pour 2022

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 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,

considérant ce qui suit:

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

- (1) Le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil³ établissant la facilité pour la reprise et la résilience est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité pour la reprise et la résilience apporte un soutien financier à la mise en œuvre des réformes et des investissements, créant ainsi une impulsion budgétaire financée par l'Union. Elle contribue à la reprise économique et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables et propices à la croissance, favorisant en particulier les transitions écologique et numérique, tout en renforçant la résilience et le potentiel de croissance des économies des États membres. Elle contribue également à renforcer la viabilité des finances publiques et à stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen et à long terme. La contribution financière maximale par État membre au titre de la facilité pour la reprise et la résilience sera actualisée en juin 2022, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241.

³ Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17).

- (2) Le 24 novembre 2021, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance durable, qui marque le lancement du Semestre européen 2022 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte de l'engagement social de Porto signé le 7 mai 2021, consistant à poursuivre la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Le Conseil européen a validé les priorités de l'examen annuel 2022 de la croissance durable le 25 mars 2022.
- Le 24 novembre 2021, 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 devraient faire 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 et une proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2022, qui analyse la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux. Le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro⁴ (ci-après dénommée "recommandation pour la zone euro de 2022") le 5 avril 2022 et le rapport conjoint sur l'emploi le 14 mars 2022.

⁴ Recommandation du Conseil du 5 avril 2022 concernant la politique économique de la zone euro (JO C 153 du 7.4.2022, p. 1).

- (3) L'invasion de l'Ukraine par la Russie, qui a suivi la pandémie mondiale, a fortement dégradé la situation géopolitique et économique. L'impact de l'invasion sur les économies des États membres se fait sentir, entre autres, par la hausse des prix de l'énergie, des denrées alimentaires et des matières premières, ainsi que par des perspectives de croissance plus faibles. La hausse des prix de l'énergie pèse en particulier lourdement sur les ménages les plus vulnérables exposés à la précarité énergétique ou au risque de précarité énergétique, ainsi que sur les entreprises les plus vulnérables aux augmentations des prix de l'énergie. L'Union connaît également un afflux sans précédent de personnes fuyant l'Ukraine. Les répercussions économiques de la guerre d'agression menée par la Russie ont pesé de manière asymétrique sur les États membres. Dans ce contexte, le 4 mars 2022, la directive 2001/55/CE du Conseil⁵ a été activée pour la première fois par la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil⁶, ce qui a permis d'accorder aux personnes déplacées d'Ukraine le droit de séjourner légalement dans l'Union et de leur conférer l'accès à l'éducation et à la formation, au marché du travail, aux soins de santé, au logement et à la protection sociale.

⁵ Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (JO L 212 du 7.8.2001, p. 12).

⁶ Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (JO L 71 du 4.3.2022, p. 1).

- (4) Compte tenu de l'évolution rapide de la situation économique et géopolitique, le Semestre européen reprend sa vaste coordination des politiques économiques et de l'emploi en 2022, tout en évoluant conformément aux exigences de mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience, comme décrit dans l'examen annuel 2022 de la croissance durable. La mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience adoptés est essentielle à la réalisation des objectifs liés aux priorités stratégiques dans le cadre du Semestre européen, étant donné que ces plans portent sur l'ensemble ou une partie non négligeable des recommandations par pays émises lors des cycles 2019 et 2020 du Semestre européen. Les recommandations par pays pour 2019 et 2020 restent également tout aussi pertinentes pour les plans pour la reprise et la résilience révisés, mis à jour ou modifiés conformément aux articles 14, 18 et 21 du règlement (UE) 2021/241, en plus de toutes autres recommandations par pays émises jusqu'à la date de présentation desdits plans pour la reprise et la résilience révisés, mis à jour ou modifiés.
- (5) La clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance est active depuis mars 2020. Dans sa communication du 3 mars 2021 intitulée "Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire", la Commission a exposé son point de vue selon lequel la décision relative à la désactivation ou au maintien en vigueur de la clause dérogatoire générale devrait s'inscrire dans le cadre d'une évaluation d'ensemble de l'état de l'économie, dont un critère quantitatif essentiel serait le niveau de l'activité économique dans l'Union ou la zone euro par rapport aux niveaux atteints avant la crise (fin 2019). Une incertitude accrue et de sérieux risques à la baisse pesant sur les perspectives économiques dans le contexte de la guerre en Europe, des hausses sans précédent des prix de l'énergie et des perturbations persistantes de la chaîne d'approvisionnement justifient l'extension de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance jusqu'en 2023.

- (6) Selon l'approche exposée dans la recommandation du Conseil du 18 juin 2021⁷ contenant un avis du Conseil sur le programme de stabilité des Pays-Bas pour 2021, la meilleure mesure de l'orientation budgétaire globale est actuellement la variation des dépenses primaires (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et à l'exclusion des mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19) mais en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) provenant de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union, par rapport à la croissance potentielle à moyen terme⁸. Au-delà de l'orientation budgétaire générale, pour évaluer si la politique budgétaire nationale est prudente et si sa composition est propice à une reprise durable compatible avec les transitions écologique et numérique, une attention particulière est également accordée à l'évolution des dépenses primaires courantes financées au niveau national⁹ (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19) et des investissements.

⁷ Recommandation du Conseil du 18 juin 2021 portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour 2021 (JO C 304 du 29.7.2021, p. 88).

⁸ Les estimations concernant l'orientation budgétaire et ses composantes dans la présente recommandation sont des estimations de la Commission fondées sur les hypothèses qui sous-tendent les prévisions du printemps 2022 de la Commission. Les estimations de la Commission relatives à la croissance potentielle à moyen terme ne tiennent pas compte de l'incidence positive des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et qui peuvent stimuler la croissance potentielle.

⁹ Non financées par des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience ou d'autres fonds de l'Union.

- (7) Le 2 mars 2022, la Commission a adopté une communication énonçant des orientations générales pour la conduite de la politique budgétaire en 2023 (ci-après dénommées "orientations budgétaires"), visant à soutenir l'élaboration des programmes de stabilité et de convergence des États membres et, ce faisant, à renforcer la coordination des politiques. La Commission a relevé que, sur la base des perspectives macroéconomiques des prévisions de l'hiver 2022, le passage d'une orientation budgétaire générale favorable en 2020–2022 à une orientation budgétaire générale globalement neutre, tout en se tenant prête à réagir à l'évolution de la situation économique, semblerait approprié en 2023. La Commission a annoncé que les recommandations budgétaires pour 2023 devraient continuer à être différenciées d'un État membre à l'autre et tenir compte des éventuelles retombées transnationales. La Commission a invité les États membres à tenir compte des orientations dans leur programme de stabilité et de convergence. La Commission s'est engagée à suivre de près l'évolution de la situation économique et à ajuster ses orientations en fonction des besoins et, au plus tard, dans son paquet de printemps du Semestre européen de fin mai 2022.
- (8) En ce qui concerne les orientations budgétaires, les recommandations budgétaires pour 2023 tiennent compte de la détérioration des perspectives économiques, du climat d'incertitude accrue et d'autres risques de dégradation, ainsi que de l'inflation plus élevée par rapport aux prévisions de l'hiver 2022 de la Commission. Au vu de ces considérations, la réponse budgétaire doit accroître les investissements publics dans les transitions écologique et numérique et la sécurité énergétique, et soutenir le pouvoir d'achat des ménages les plus vulnérables afin d'atténuer l'incidence de la hausse des prix de l'énergie et de contribuer à limiter les pressions inflationnistes résultant d'effets de second tour, par des mesures ciblées et temporaires. La politique budgétaire doit rester flexible pour pouvoir s'adapter à l'évolution rapide des circonstances, y compris les défis liés à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine en ce qui concerne la défense et la sécurité, et elle doit être différenciée entre les États membres en fonction de leur situation budgétaire et économique, notamment au regard de leur exposition à la crise et à l'afflux de personnes déplacées en provenance d'Ukraine.

- (9) Le 29 avril 2022, les Pays-Bas ont présenté leur programme de stabilité pour 2022, conformément à l'article 4 du règlement (CE) n° 1466/97. Les Pays-Bas n'ont pas encore présenté de programme national de réforme, étant donné que ce programme sera intégré dans le plan pour la reprise et la résilience.
- (10) La Commission a publié le rapport par pays 2022 pour les Pays-Bas le 23 mai 2022. Elle a évalué les progrès accomplis par les Pays-Bas dans la mise en œuvre des recommandations par pays pertinentes adoptées par le Conseil en 2019, 2020 et 2021, ainsi que les nouveaux défis et ceux qui émergent, notamment à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Elle a également évalué les progrès accomplis par les Pays-Bas dans la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et dans la réalisation des grands objectifs de l'Union en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies.
- (11) La Commission a procédé à un bilan approfondi pour les Pays-Bas en vertu de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011 et a publié ses résultats le 23 mai 2022. La Commission a conclu que les Pays-Bas connaissaient des déséquilibres macroéconomiques. En particulier, les vulnérabilités sont liées à une dette privée élevée et à un excédent important de la balance courante, qui ont une incidence dépassant les frontières nationales.

(12) Dans sa recommandation du 20 juillet 2020¹⁰, le Conseil a recommandé aux Pays-Bas de prendre, en 2020 et 2021 toutes les mesures nécessaires, dans le respect de la clause dérogatoire générale, pour lutter efficacement contre la pandémie de COVID-19, stimuler l'économie et soutenir la reprise qui s'ensuivra. Il a également été recommandé aux Pays-Bas de mener, lorsque les conditions économiques le permettront, des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la soutenabilité de la dette, tout en renforçant les investissements. Selon les données validées par Eurostat, le déficit public des Pays-Bas est passé de 3,7 % du PIB en 2020 à 2,5 % en 2021. Les mesures prises par les Pays-Bas en matière de politique budgétaire ont soutenu la reprise économique en 2021, tandis que le montant global des mesures d'aide d'urgence temporaires s'est établi à 3,3 % du PIB tant en 2020 qu'en 2021. Les mesures prises par les Pays-Bas en 2021 ont été conformes à la recommandation du Conseil du 20 juillet 2020. Les mesures budgétaires discrétionnaires adoptées par le gouvernement en 2020 et 2021 étaient temporaires ou contrebalancées par des mesures de compensation. Selon les données validées par Eurostat, la dette publique est passée de 54,3 % du PIB en 2020 à 52,1 % du PIB en 2021.

¹⁰ Recommandation du Conseil du 20 juillet 2020 concernant le programme national de réforme des Pays-Bas pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité des Pays-Bas pour 2020 (JO C 282 du 26.8.2020, p. 122).

(13) Le scénario macroéconomique sur lequel reposent les projections budgétaires contenues dans le programme de stabilité pour 2022 est réaliste. Le gouvernement prévoit une croissance du PIB réel de 3,6 % en 2022 et de 1,7 % en 2023. Les prévisions du printemps 2022 de la Commission tablent quant à elles sur une croissance similaire du PIB réel de 3,3 % en 2022 et de 1,6 % en 2023. Dans son programme de stabilité pour 2022, le gouvernement prévoit que le déficit nominal se maintiendra à 2,5 % du PIB en 2022 et diminuera pour passer à 2,3 % en 2023. Selon le programme de stabilité pour 2022, le ratio dette publique/PIB devrait baisser et passer à 53,1 % en 2022, puis à 52,7 % en 2023. Sur la base des mesures connues à la date de clôture des prévisions, les prévisions du printemps 2022 de la Commission tablent sur un déficit public de, respectivement, 2,7 % et 2,1 % du PIB pour 2022 et 2023. Ce déficit serait supérieur au déficit prévu dans le programme de stabilité pour 2022 pour l'année 2022, principalement parce que le programme de stabilité pour 2022 ne comprenait qu'une partie des mesures prises pour faire face au niveau élevé des prix de l'énergie, et légèrement inférieur pour 2023, principalement en raison de la baisse du niveau de formation brute de capital fixe et d'autres dépenses attendues par la Commission. Les prévisions du printemps 2022 de la Commission tablent sur une diminution du ratio dette publique/PIB, qui s'établirait à 51,4 % en 2022 et à 50,9 % en 2023. Cette différence s'explique par des différences entre les prévisions concernant le PIB nominal. Selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, la croissance de la production potentielle à moyen terme (moyenne sur dix ans) est estimée à 1,5 %.

- (14) En 2022, le gouvernement a progressivement supprimé la majorité des mesures prises en réponse à la crise de la COVID-19, de sorte que les mesures d'urgence temporaires devraient passer de 3,4 % du PIB en 2021 à 0,9 % du PIB en 2022. Le déficit public subit l'effet des mesures prises pour lutter contre les conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie, mesures qui, dans les prévisions du printemps 2022 de la Commission, sont estimées à 0,7 % du PIB en 2022 et auront disparu en 2023¹¹. Ces mesures consistent principalement en des transferts sociaux vers les ménages plus pauvres et des réductions de la fiscalité indirecte sur la consommation d'énergie. Elles ont été annoncées comme temporaires. Toutefois, dans le cas où les prix de l'énergie resteraient élevés en 2023, certaines de ces mesures pourraient être maintenues. L'une de ces mesures n'est pas ciblée, à savoir la réduction de la fiscalité indirecte sur la consommation d'énergie. Le déficit public est également affecté par le coût lié à la protection temporaire offerte aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine, lequel devrait, selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, s'établir à 0,1 % du PIB en 2022 et en 2023¹², ainsi qu'à l'augmentation du coût des dépenses de défense de 0,1 % du PIB en 2023.
- (15) Dans sa recommandation du 18 juin 2021, le Conseil a recommandé qu'en 2022, les Pays-Bas maintiennent une orientation budgétaire favorable, et notamment l'impulsion donnée par la facilité pour la reprise et la résilience, et préservent les investissements financés au niveau national. Le Conseil a également recommandé aux Pays-Bas de mener, lorsque les conditions économiques le permettront, une politique budgétaire visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la viabilité des finances publiques à moyen terme, tout en renforçant les investissements afin de stimuler le potentiel de croissance.

¹¹ Les chiffres représentent le niveau des coûts budgétaires annuels des mesures prises depuis l'automne 2021, y compris les recettes et dépenses courantes ainsi que, lorsqu'il y a lieu, les mesures liées à des dépenses d'investissement.

¹² On présume que le nombre total de personnes déplacées en provenance d'Ukraine atteindra progressivement 6 millions dans l'Union d'ici à la fin de 2022, et leur répartition géographique est estimée sur la base de la taille de la diaspora existante, de la population relative de l'État membre d'accueil et de la distribution réelle dans l'Union des personnes déplacées en provenance d'Ukraine à la fin de mars 2022. En ce qui concerne les coûts budgétaires par personne, les estimations sont fondées sur le modèle de microsimulation Euromod du Centre commun de recherche de la Commission, en tenant compte à la fois des transferts en espèces auxquels les personnes peuvent prétendre et des prestations en nature telles que l'éducation et les soins de santé.

(16) En 2022, sur la base des prévisions du printemps 2022 de la Commission et en tenant compte des informations figurant dans le programme de stabilité des Pays-Bas pour 2022, l'orientation budgétaire devrait être favorable et représenter - 2,6 % du PIB, conformément aux recommandations du Conseil¹³. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par les subventions octroyées au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et par d'autres fonds de l'Union devrait, selon les projections, rester stable par rapport à 2021¹⁴. Les investissements financés au niveau national devraient, selon les projections, avoir un effet neutre de 0,0 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire en 2022¹⁵. Par conséquent, les Pays-Bas prévoient de préserver les investissements financés au niveau national, comme le recommande le Conseil. Dans le même temps, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2022 devrait avoir un effet expansionniste de 2,0 points de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Cet effet expansionniste important tient compte de l'incidence supplémentaire des mesures visant à faire face aux conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie (0,7 % du PIB) ainsi que des coûts liés à la protection temporaire offerte aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine (0,1 % du PIB), tandis que des mesures supplémentaires en faveur du climat (visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à promouvoir l'énergie durable) ainsi que des mesures dans le domaine de l'éducation (reconversion, formation des enseignants), notamment, devraient également contribuer, selon les projections, à la croissance des dépenses courantes nettes à hauteur de 0,3 % du PIB et de 0,2 % du PIB, respectivement.

¹³ Un signe négatif de l'indicateur correspond à un excédent de la croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste.

¹⁴ Il s'agit de projections de la Commission fondées sur un profil de dépenses linéaire. La Commission n'a pas encore reçu le plan pour la reprise et la résilience des Pays-Bas.

¹⁵ Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir, selon les projections, un effet expansionniste de 0,5 point de pourcentage du PIB. Cela s'explique en partie par les fonds d'investissement mis à la disposition des municipalités pour la mise en œuvre de la politique climatique et par les financements supplémentaires en faveur de la jeunesse.

- (17) En 2023, l'orientation budgétaire est estimée, dans les prévisions du printemps 2022 de la Commission, à + 0,5 % du PIB dans l'hypothèse de politiques inchangées¹⁶. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par les subventions octroyées au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et par d'autres fonds de l'Union devrait, selon les projections, rester inchangée par rapport à 2022. Les investissements financés au niveau national devraient, selon les projections, avoir un effet expansionniste sur l'orientation budgétaire de 0,1 point de pourcentage en 2023¹⁷. Parallèlement, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2023 devrait avoir un effet restrictif de 1,0 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Il s'agit notamment de l'incidence de la suppression progressive des mesures visant à faire face à la hausse des prix de l'énergie (0,7 % du PIB).
- (18) D'après le programme de stabilité pour 2022, le déficit public devrait progressivement diminuer pour atteindre 2,5 % du PIB en 2024, avant de remonter à 2,9 % d'ici à 2025. Par conséquent, le déficit public devrait rester inférieur à 3 % du PIB durant la période couverte par le programme de stabilité pour 2022. Ces projections reposent sur l'hypothèse de mesures d'assainissement budgétaire supplémentaires qui ne sont pas encore précisées. Selon le programme de stabilité pour 2022, le ratio dette publique/PIB devrait augmenter d'ici à 2025, atteignant 53,1 % en 2024 et 54,4 % en 2025. D'après l'analyse de la Commission, les risques pour la soutenabilité de la dette semblent modérés à moyen terme.

¹⁶ Un signe positif de l'indicateur correspond à un déficit de la croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire restrictive.

¹⁷ Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir, selon les projections, un effet expansionniste de 0,4 point de pourcentage du PIB. Cela s'explique en partie par les fonds d'investissement mis à la disposition des municipalités pour la mise en œuvre de la politique climatique et par les financements supplémentaires en faveur de la jeunesse.

- (19) Les distorsions sur le marché du logement contribuent à la hausse rapide des prix de l'immobilier et au niveau élevé de l'endettement des ménages, ce qui rend ces derniers vulnérables aux chocs économiques. La croissance des prix de l'immobilier s'est accélérée en 2021, atteignant un taux annuel de 15 %, et les signes de surévaluation sur le marché de l'immobilier résidentiel sont de plus en plus nombreux, ce qui accroît les risques et les vulnérabilités. La déductibilité fiscale des intérêts hypothécaires est certes progressivement réduite, mais la réduction n'est que partielle, l'allègement fiscal qu'elle prévoit pour les remboursements de prêts hypothécaires restant généreux. Conjugée à des limites d'endettement relativement élevées (ratio prêt/valeur), cette évolution continue de contribuer à une forte distorsion en faveur de l'endettement des ménages. Parallèlement, le marché locatif privé reste de petite taille et peu développé. L'absence de segment intermédiaire performant sur le marché de la location encourage les ménages à acheter plutôt qu'à louer, engendrant un ratio dette/revenu élevé et une grande vulnérabilité financière. Les rigidités du côté de l'offre aggravent les distorsions sur le marché du logement. Le manque relatif d'élasticité de l'offre de logements augmente le risque que les politiques visant à rendre le logement plus abordable finissent par stimuler la demande et, en fin de compte, poussent les prix des logements à la hausse, ce qui compromet leur objectif initial.
- (20) Si le système de retraite fonctionne bien en ce qui concerne l'adéquation des retraites et la viabilité des finances publiques, le système de retraite professionnelle (deuxième pilier) présente toutefois des inconvénients en termes d'équité intergénérationnelle, de transparence des droits à pension et de flexibilité. Les cotisations de retraite du deuxième pilier sont élevées et des ajustements potentiellement importants de ces cotisations pourraient être nécessaires pour absorber les déséquilibres dans les bilans des fonds de pension. L'importante épargne obligatoire contribue également à l'excédent de la balance courante. Une réforme du système de retraite pourrait renforcer la résilience des fonds de pension aux chocs. À la suite de la conclusion d'un accord-cadre sur les grands principes de la réforme des retraites en 2019, le gouvernement et les partenaires sociaux se sont mis d'accord sur une nouvelle structure contractuelle du deuxième pilier en juin 2020. Dans l'ensemble, la réforme prévue vise à remédier aux principales vulnérabilités du système de retraite. Les mesures législatives visant à mettre en œuvre la réforme des retraites convenue devraient être examinées et adoptées par le parlement néerlandais dans le courant de l'année 2022. Le principal défi consistera alors à mettre en œuvre intégralement la réforme, qui devra faire l'objet d'un suivi attentif.

(21) Les Pays-Bas ont présenté les programmes de la politique de cohésion, prévus dans le règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil¹⁸, les 22 et 23 décembre 2021 et le 22 mars 2022. Conformément au règlement (UE) 2021/1060, les Pays-Bas doivent tenir compte des recommandations par pays pertinentes dans la programmation des fonds de la politique de cohésion pour la période 2021–2027. Il s'agit là d'une condition préalable pour améliorer l'efficacité et maximiser la valeur ajoutée du soutien financier provenant des fonds de la politique de cohésion, tout en promouvant la coordination, la complémentarité et la cohérence entre ces fonds de la politique de cohésion et les autres instruments et fonds de l'Union. La bonne mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion dépend également de la suppression des obstacles à l'investissement dans le but de soutenir les transitions écologique et numérique et un développement territorial équilibré.

¹⁸ Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds "Asile, migration et intégration", au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (JO L 231 du 30.6.2021, p. 159).

(22) La part des emplois flexibles reste élevée et représente une part importante du marché du travail aux Pays-Bas, ce qui laisse apparaître un risque croissant de segmentation du marché du travail. Le recours à ces types d'emploi est largement influencé par des facteurs institutionnels et des choix stratégiques nationaux tels que les différences de traitement fiscal (pour les travailleurs indépendants sans salariés), la couverture sociale et les réglementations en matière de protection du travail. Ces éléments moteurs distincts et ces facteurs institutionnels créent d'importants effets incitatifs ou dissuasifs de nature financière, avec des effets de distorsion particulièrement importants en marge du marché du travail. La pandémie de COVID-19 a également mis en évidence les risques d'une segmentation du marché du travail et les difficultés rencontrées par certains groupes sur le plan social et en matière d'emploi, ainsi que les défis importants à relever en ce qui concerne l'accès à une protection sociale adéquate pour les travailleurs indépendants, qui sont souvent sous-assurés contre la maladie, le handicap, le chômage et la vieillesse. En outre, d'autres mesures visant à clarifier la qualification de la relation de travail des travailleurs indépendants et le contrôle du respect des règles applicables pourraient contribuer à réduire le faux travail indépendant.

- (23) Les pénuries de main-d'œuvre se sont encore aggravées et se sont généralisées dans tous les secteurs du fait de la reprise économique générale et de la reprise de la demande de travail. Les prévisions relatives au marché du travail indiquent que ce dernier restera tendu à l'avenir, en particulier en ce qui concerne l'éducation, les soins de santé, les emplois techniques et le secteur des technologies de l'information et de la communication. À court terme, les pénuries seront également très importantes dans le secteur de la construction. Les tensions sur le marché du travail risquent d'entraver les investissements importants nécessaires dans le cadre des transitions écologique et numérique. Dans le même temps, la main-d'œuvre est inexploitée ou sous-utilisée, en particulier au vu de la baisse du taux d'emploi des personnes issues de l'immigration et de la proportion élevée d'emplois à temps partiel. L'incitation à augmenter le nombre d'heures travaillées par les travailleurs à temps partiel, dont beaucoup sont des femmes (62,5 % des femmes occupées travaillaient à temps partiel en 2021), pourrait encore réduire les pénuries existantes sur le marché du travail et l'écart moyen de rémunération et de pension entre les hommes et les femmes. L'activation et la reconversion ou le perfectionnement des inactifs (ceux qui ne travaillent pas et ne recherchent pas d'emploi), des chômeurs de longue durée et des personnes en marge du marché du travail au moyen d'actions ciblées et adaptées pourraient contribuer à atténuer les pénuries de main-d'œuvre et de compétences tout en favorisant l'égalité des chances et l'inclusion active.
- (24) Faisant suite au mandat donné par les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union dans la déclaration de Versailles, la proposition de la Commission relative à un plan REPowerEU vise à défaire progressivement l'Union de sa dépendance aux importations de combustibles fossiles à l'égard de la Russie, et ce dès que possible. À cette fin, la Commission entend recenser les projets, les investissements et les réformes les plus adaptés aux niveaux national, régional et de l'Union en concertation avec les États membres. Ces mesures visent à réduire la dépendance globale aux combustibles fossiles et à abandonner les importations de combustibles fossiles depuis la Russie.

(25) La dépendance à l'égard des combustibles fossiles est très élevée. Selon les données de 2020¹⁹, la dépendance à l'égard des combustibles fossiles en provenance de Russie est comparable à la moyenne de l'Union pour le charbon (54 %) et le pétrole brut (26 %) et est inférieure pour le gaz naturel (30 % contre 44 %). Les parts du pétrole et du gaz naturel dans le bouquet énergétique sont supérieures à la moyenne de l'Union (39 % contre 33 % et 44 % contre 24 %, respectivement), tandis que la part du charbon est inférieure (6 % contre 11 %). La dépendance à l'égard des combustibles fossiles pourrait être réduite, dans l'ensemble, en augmentant les investissements dans les énergies renouvelables et l'électrification, en remédiant aux goulets d'étranglement dans les infrastructures et en renforçant l'efficacité énergétique. Il est essentiel d'intensifier les efforts pour atteindre les objectifs de l'Union en matière d'énergies renouvelables à l'horizon 2030. Les Pays-Bas étaient le cinquième État membre le moins performant en ce qui concerne la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie en 2020 et présentent l'un des écarts les plus importants entre la part d'énergies renouvelables affichée en 2020 et les objectifs de l'Union fixés en la matière pour 2030. Des investissements supplémentaires sont nécessaires pour renforcer le déploiement des énergies renouvelables ainsi que la capacité du réseau nécessaire pour transporter l'énergie renouvelable des sites de production vers les sites de consommation. Le renforcement des capacités du réseau est particulièrement important étant donné que les contraintes de capacité sur le réseau électrique ont continué d'augmenter en 2021, ce qui a entraîné des retards dans la mise en œuvre des projets liés aux énergies renouvelables. Les procédures administratives encadrant le déploiement de capacités en matière d'énergies renouvelables pourraient être davantage simplifiées et rationalisées. Il est recommandé que les investissements dans les nouvelles infrastructures et les nouveaux réseaux liés au gaz soient, dans la mesure du possible, à l'épreuve du temps afin de faciliter leur viabilité à long terme grâce au recyclage futur des combustibles durables. En outre, l'amélioration de l'efficacité énergétique constitue un moyen économique de réduire davantage les émissions de carbone et la dépendance à l'égard des combustibles fossiles, notamment ceux importés de Russie. En particulier, des améliorations sont possibles en ce qui concerne la rénovation des bâtiments et le déploiement de pompes à chaleur et de chauffage urbain dans le secteur du bâtiment, ainsi que par l'électrification et la fourniture d'énergie propre aux industries à forte intensité énergétique.

¹⁹ Eurostat (2020), part des importations russes dans les importations totales de gaz naturel et de pétrole brut. Pour la moyenne de l'EU-27, les importations totales sont basées sur les importations hors EU-27. Pour les Pays-Bas, les importations totales comprennent les échanges intra-UE.

Une nouvelle révision à la hausse des ambitions en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'augmentation de la part des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique sera nécessaire pour que les Pays-Bas se conforment aux objectifs du paquet "Ajustement à l'objectif 55".

- (26) De nouveaux investissements dans les infrastructures de transport pourraient contribuer à supprimer les goulets d'étranglement et à soutenir la mobilité durable. Les infrastructures ferroviaires et routières sont saturées. Le réseau ferroviaire néerlandais est le plus utilisé d'Europe. Les Pays-Bas sont en train de déployer le système européen de gestion du trafic ferroviaire pour soutenir l'augmentation de la capacité de leur réseau ferroviaire. En 2019, la congestion routière, quoique légèrement inférieure à la moyenne de l'Union, a représenté, selon les estimations, un coût équivalant à 4 % du PIB annuel des Pays-Bas. Les investissements dans les infrastructures de mobilité durable peuvent avoir des retombées positives sur le marché unique compte tenu de l'importance des plateformes de transport néerlandaises (port de Rotterdam, aéroport de Schiphol) et réduire encore la forte dépendance du pays à l'égard du pétrole (39 % du bouquet énergétique en 2020).
- (27) Les dépôts excessifs d'azote nuisent à l'environnement et freinent la construction et les activités agricoles. L'excédent d'azote est quatre fois supérieur à la moyenne de l'Union, tandis que les émissions d'ammoniac par hectare sont les plus élevées d'Europe. Les dépôts d'azote sont trop élevés pour atteindre les objectifs en matière de biodiversité, nuisent à la qualité de l'eau et entraînent le dépassement, par les Pays-Bas, des seuils fixés par la directive 91/676/CEE²⁰ ("directive nitrates"). À la suite d'une décision du Conseil d'État en 2019, le gouvernement néerlandais doit prendre des mesures pour réduire les dépôts d'azote dans les zones Natura 2000. Pour continuer à réduire les dépôts d'azote, il est nécessaire de s'orienter vers une agriculture durable, ce qui nécessite des investissements importants. L'agriculture est responsable de 45 % des dépôts d'azote, en particulier en raison de l'élevage intensif. Les Pays-Bas sont ainsi l'État membre de l'Union où la densité de cheptel est la plus élevée.

²⁰ Directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JO L 375 du 31.12.1991, p. 1).

- (28) Étant donné que l'accélération de la transition vers la neutralité climatique et vers l'abandon des combustibles fossiles entraînera des coûts de restructuration importants dans plusieurs secteurs, les Pays-Bas peuvent recourir au mécanisme pour une transition juste dans le contexte de la politique de cohésion, afin d'atténuer l'impact socio-économique de la transition dans les régions les plus touchées. Ils peuvent également recourir au Fonds social européen plus, établi par le règlement (UE) 2021/1057 du Parlement européen et du Conseil²¹, pour améliorer les possibilités d'emploi et renforcer la cohésion sociale.
- (29) À la lumière de l'évaluation de la Commission, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2022, et son avis²² est exprimé dans la recommandation figurant au point 1.
- (30) Compte tenu de la forte interdépendance entre les économies des États membres de la zone euro et de leur contribution collective au fonctionnement de l'Union économique et monétaire, le Conseil a recommandé que les États membres de la zone euro prennent des mesures pour mettre en œuvre les recommandations énoncées dans la recommandation pour la zone euro de 2022. Pour les Pays-Bas, cela se traduit en particulier dans les recommandations 1 et 3.
- (31) À la lumière du bilan approfondi réalisé par la Commission et de son évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2022. Les recommandations figurant aux points 1 et 4 reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011. La recommandation 1 contribue également à la mise en œuvre des recommandations pour la zone euro de 2022, en particulier de la première recommandation pour la zone euro. Les politiques budgétaires et autres visées dans les recommandations 1 et 4 contribuent notamment à corriger les déséquilibres liés à l'excédent important de la balance courante. Les politiques visées dans la recommandation 1 contribuent également à remédier aux déséquilibres liés au niveau élevé de la dette privée,

²¹ Règlement (UE) 2021/1057 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 instituant le Fonds social européen plus (FSE+) et abrogeant le règlement (UE) n° 1296/2013 (JO L 231 du 30.6.2021, p. 21).

²² Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDE que les Pays-Bas s'attachent, en 2022 et 2023:

1. en 2023, à veiller à ce que la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national soit conforme à une orientation politique globalement neutre, compte tenu du maintien d'un soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie et des personnes fuyant l'Ukraine; à se tenir prêts à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation; à accroître l'investissement public en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique, en tenant compte de l'initiative REPowerEU, y compris en ayant recours à la facilité pour la reprise et la résilience et à d'autres fonds de l'Union; pour la période postérieure à 2023, à poursuivre une politique budgétaire visant à parvenir à des positions budgétaires prudentes à moyen terme; à réduire la distorsion en faveur de l'endettement des ménages et les distorsions sur le marché du logement, notamment en soutenant le développement du secteur locatif privé et en prenant des mesures visant à accroître l'offre de logements; à adopter et à mettre en œuvre la réforme du système de retraite convenue en 2019 et 2020;
2. à conclure rapidement les négociations avec la Commission sur les documents de programmation de la politique de cohésion pour la période 2021-2027 en vue d'entamer leur mise en œuvre;

3. à promouvoir une protection sociale adéquate pour les travailleurs indépendants sans salariés, à lutter contre le faux travail indépendant et à réduire les incitations à recourir à des contrats flexibles ou temporaires; à remédier aux pénuries de main-d'œuvre et de compétences, en particulier dans les secteurs des soins de santé, de l'éducation, des emplois numériques et techniques et de la construction, y compris en exploitant le potentiel de main-d'œuvre sous-utilisé résultant de la forte proportion d'emplois à temps partiel et du taux d'emploi plus faible des personnes issues de l'immigration; à renforcer les possibilités de reconversion et de perfectionnement, en particulier pour les personnes en marge du marché du travail et les personnes inactives;
4. à réduire la dépendance globale à l'égard des combustibles fossiles en accélérant le déploiement des énergies renouvelables, en particulier en stimulant les investissements complémentaires dans les infrastructures de réseau et en rationalisant davantage les procédures de délivrance de permis, en améliorant l'efficacité énergétique, en particulier dans les bâtiments, et en accélérant les investissements dans les transports durables et l'agriculture durable.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président/La présidente