COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.5.2015
COM(2015) 252 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2015

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2015

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2015

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2015

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) nº 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques[1], et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu le règlement (UE) nº 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques[2], et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne[3],

vu les résolutions du Parlement européen[4],

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,

1 JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
2 JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.
3 COM(2015) 252.
4 P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États 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 8 juillet 2014, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme de la Belgique pour 2014 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de stabilité de la Belgique pour 2014. Le 28 novembre 2014, conformément au règlement (UE) n° 473/2013[5], la Commission a présenté son avis sur le projet de plan budgétaire de la Belgique pour 2015[6].

(4) Le 28 novembre 2014, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance[7], qui marque le lancement du semestre européen 2015 de coordination des politiques économiques. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte[8], dans lequel la Belgique a été mentionnée parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.

(5) Le 18 décembre 2014, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stimulation de l'investissement, l'accélération des réformes structurelles et un assainissement budgétaire responsable et propice à la croissance.

(6) Le 26 février 2015, la Commission a publié son rapport 2015 pour la Belgique[9]. Elle y évaluait les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées le 8 juillet 2014. Le rapport comprend également les résultats du bilan approfondi effectué conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. L'analyse effectuée par la Commission l'amène à conclure que la Belgique connaît des déséquilibres macroéconomiques qui requièrent un suivi et l'adoption de mesures. En particulier, l'évolution de la compétitivité extérieure pour les biens continue d'être source de risques et doit être suivie de près, car la poursuite de sa détérioration menacerait la stabilité macroéconomique. De nouvelles mesures en faveur de la convergence des paramètres de coûts ralentiraient la baisse de l'emploi dans les secteurs exportateurs, tandis que des progrès tangibles vers une réduction de l'écart de coûts historique pourraient être renforcés par un glissement de la pression fiscale du travail vers d'autres sources. La dette publique demeure élevée, mais plusieurs facteurs modèrent les risques macroéconomiques qui lui sont associés.

(7) Le 30 avril 2015, la Belgique a présenté son programme national de réforme pour 2015 et son programme de stabilité pour 2015. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

(8) La Belgique relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et est soumise aux dispositions transitoires en matière de dette pour la période 2014-2016. Le 27 février 2015, la Commission a élaboré un rapport en vertu de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE[10], étant donné qu'il n'était pas attendu que la Belgique accomplisse des progrès suffisants en vue du respect du critère de réduction de la dette en 2014-2015 et que la valeur de référence du déficit de 3 % du PIB avait été dépassée en 2014. Dans son analyse, elle a conclu que le critère de la dette devait

---

5 JO L 140 du 27.5.2013, p. 11.
6 C(2014) 8800 final.
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 SWD(2015) 21 final/2.
10 COM(2015) 112.

être considéré comme rempli à cette date et que le dépassement de la valeur de référence du déficit était proche de la valeur de référence, temporaire et exceptionnel (justifié par des changements de méthodes statistiques). Cette analyse reste globalement valide. Dans son programme de stabilité pour 2015, le gouvernement prévoit une amélioration progressive du solde structurel afin de parvenir à une position budgétaire à l'équilibre en termes structurels d'ici à 2018. Toutefois, le solde structurel recalculé[11] laisse entrevoir un déficit structurel de 0,3 % du PIB en 2018. Le gouvernement ne prévoit pas d'atteindre l'objectif à moyen terme – un excédent de 0,75 % du PIB en termes structurels – au cours de la période couverte par le programme. Le ratio de la dette publique au PIB devrait culminer à 106,9 % en 2015 et ensuite diminuer progressivement pour retomber à 102 % en 2018. 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 2016 n'ont pas été suffisamment précisées. Sur la base des prévisions du printemps 2015 de la Commission, la croissance nette des dépenses devrait être conforme au critère des dépenses. Toutefois, un risque d'écart en 2014-2015 n'est pas à exclure, principalement en raison du dérapage qui s'est produit en 2014. Même à politique inchangée, il existe un risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement requise en vue de la réalisation de l'objectif à moyen terme en 2015-2016. De nouvelles mesures seront donc nécessaires au cours de ces deux années. Sur la base de son évaluation du programme de stabilité et compte tenu des prévisions du printemps 2015 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.

(9) Le gouvernement fédéral a adopté une réforme majeure du système des retraites qui vise à réduire l'écart entre l'âge effectif et l'âge légal de départ à la retraite et à relever ce dernier. L'âge de la retraite anticipée doit encore être relevé après 2016, jusqu'à 63 ans d'ici à 2019 pour une carrière d'une durée minimale de 42 ans. À plus long terme, il est prévu de porter l'âge légal de départ à la retraite de 65 à 66 ans en 2025 et à 67 ans en 2030. Il est prévu d'introduire progressivement un système de retraite reposant sur des crédits, avec des mécanismes d'ajustement correspondant à l'évolution démographique ou économique, telle qu'une augmentation de l'espérance de vie ou la modification du ratio de dépendance économique. La mise en œuvre rapide de cette réforme des retraites conditionne le succès d'une stratégie d'assainissement compensant l'incidence budgétaire du vieillissement de la population et garantissant la viabilité à long terme des finances publiques. Étant donné que les incitations en faveur de l'employabilité des travailleurs âgés restent encore limitées, ces réformes des retraites devraient s'accompagner de mesures de soutien à l'emploi et de réformes du marché du travail propices au vieillissement actif.

(10) Le système fiscal belge se caractérise par une charge fiscale globale importante et des taux d'imposition relativement élevés associés à des assiettes étroites. La charge fiscale pèse plus lourdement sur le travail. Il en résulte des coûts de main-d'œuvre élevés, qui découragent la création d'emplois, et des surcharges fiscales importantes qui contribuent à la création de pièges à l'emploi. En outre, en partie pour alléger les taux d'imposition élevés, l'assiette fiscale se trouve en général réduite sous l'effet de

[11] Le solde structurel tel que recalculé par la Commission sur la base des informations figurant dans le programme de stabilité, suivant la méthode commune.

nombreuses dérogations spécifiques, d'abattements, de taux réduits de taxation et de dépenses fiscales, ce qui engendre des pertes d'efficience et introduit des distorsions et des failles éventuelles dans le système. Par ailleurs, certains aspects du système fiscal sont préjudiciables à l'environnement. Compte tenu de ces faiblesses, la Belgique s'est vu recommander à maintes reprises de simplifier et de repenser son système fiscal afin de rééquilibrer la charge fiscale, de couper court aux échappatoires fiscales et d'atténuer un phénomène de différenciation parfois préjudiciable induit par les niches fiscales. Jusqu'à présent, des progrès limités ont été enregistrés dans la mise en œuvre d'une réforme fiscale globale visant notamment à alléger la fiscalité du travail en reportant la charge fiscale sur des facteurs ayant un effet de distorsion moindre sur la croissance. Un élargissement de l'assiette fiscale serait notamment envisageable en ce qui concerne les taxes environnementales et les taxes à la consommation ainsi que les taxes sur certains types de revenus financiers. Le fait de conjuguer un déplacement de la fiscalité du travail vers d'autres sources et un élargissement des bases d'imposition (en réexaminant les dispositions fiscales, les subventions, les exonérations et les abattements existants) pourrait permettre d'améliorer l'équilibre global et l'équité du système fiscal, de soutenir l'emploi, la compétitivité et des objectifs sociaux et environnementaux, ainsi que de lutter contre l'évasion fiscale et la planification fiscale agressive.

(11) Les problèmes structurels qui caractérisent le marché du travail en Belgique continuent de se traduire par une sous-utilisation chronique de la main-d'œuvre et des taux globaux d'emploi et d'activité peu élevés. Les carences observées ont trait principalement à l'insuffisance du lien entre les salaires et la productivité et aux freins financiers à l'emploi. La Belgique est également confrontée à une pénurie de main-d'œuvre hautement qualifiée et à un problème d'inadéquation des qualifications. Les différents accords de gouvernement soulignent la nécessité de renforcer les liens entre les acteurs du domaine de l'éducation, de la formation et de l'emploi, afin d'améliorer les formations linguistiques et professionnelles ainsi que l'enseignement et de concevoir une formation alternative pour les étudiants et les chômeurs. Les progrès toutefois sont lents. L'incidence de ces facteurs structurels sur certains groupes présents sur le marché du travail, tels que les jeunes et les personnes âgées sans emploi et sur les personnes issues de l'immigration, est particulièrement prononcée.

(12) Du fait de la perte de compétitivité extérieure de la Belgique, des risques macroéconomiques continuent de peser sur l'économie. Cette dernière pâtit de coûts de main-d'œuvre élevés, qui ont en moyenne augmenté plus vite que ceux des pays voisins. Il est nécessaire d'aligner davantage la progression des salaires sur la productivité et de rendre plus flexible le mécanisme de fixation des salaires de façon à accroître le potentiel d'ajustement de l'économie. 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. Pour combler entièrement cet écart, de nouvelles mesures seront toutefois nécessaires, qui supposeront des réformes du système de fixation des salaires. La pérennisation d'un niveau de coûts plus élevé se solde par des pertes d'emplois et nécessite, au final, des mesures correctives si rien n'est fait auparavant. D'autres facteurs de coût majeurs pour les entreprises sont les coûts de l'énergie et le coût des services d'intermédiation, qui sont fortement réglementés et protégés de la concurrence. En outre, les marges d'amélioration sont considérables en ce qui concerne les aspects de la compétitivité extérieure non liés aux coûts. Pour préserver et améliorer les niveaux actuels de prospérité, il conviendra de mettre davantage l'accent sur les gains de

productivité, ce qui 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 de valorisation de la R&D. Il y a lieu de réduire les obstacles administratifs et de prendre des mesures pour promouvoir l'esprit d'entreprise et donner libre cours au dynamisme des entreprises. Le très faible taux de création d'entreprises donne à penser que l'environnement dans lequel évoluent ces dernières n'est pas propice à de nouvelles activités et au développement. Le renforcement de la concurrence dans les secteurs du commerce de détail et des services professionnels constitue également un défi. L'élimination des goulets d'étranglement au niveau des infrastructures publiques et l'amélioration de la qualité et de l'adéquation du stock de capital au moyen d'investissements supplémentaires, en particulier dans le domaine des infrastructures routières et ferroviaires, permettraient également de renforcer la productivité globale du pays.

(13) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Belgique, qu'elle a publiée dans son rapport 2015 sur le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme, ainsi que les suites données aux recommandations qu'elle a adressées au pays les années précédentes. 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 4 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 de la Belgique et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis[12].

(15) 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) nº 1176/2011 se reflètent dans les recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-dessous.

(16) 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 2015-2016:

1. à opérer en 2015 et en 2016 un ajustement budgétaire d'au moins 0,6 % du PIB vers l'objectif à moyen terme; à utiliser les recettes exceptionnelles pour placer le ratio de la dette publique sur une trajectoire descendante adéquate; à compléter la réforme des retraites en alignant l'âge légal de départ à la retraite sur l'évolution de l'espérance de vie; à convenir d'une répartition des objectifs budgétaires entre tous les différents niveaux de pouvoir, qui aurait force exécutoire;

[12] Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil.

2. à adopter et à mettre en œuvre une réforme fiscale globale élargissant l'assiette de l'impôt, déplaçant la charge fiscale pesant sur le travail et supprimant les dépenses fiscales inefficientes;

3. à améliorer le fonctionnement du marché du travail en réduisant les freins financiers au travail, en améliorant l'accès au marché du travail de certains groupes cibles et en remédiant à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et à l'inadéquation des qualifications;

4. à rétablir la compétitivité en veillant, en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, à ce que l'évolution des salaires reflète celle de la productivité.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président