RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 10 juillet 2012

concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour la période 2012-2015

(2012/C 219/02)

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 économiques ([1]), 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 macroéconomiques ([2]), et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

après consultation du comité économique et financier,

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 doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.

(2) Le 13 juillet 2010, le Conseil a adopté une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres ([3]), 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 12 juillet 2011, le Conseil a adopté une recommandation ([4]) relative au programme national de réforme de la Belgique pour 2011 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de stabilité de la Belgique pour la période 2011-2014.

(4) Le 23 novembre 2011, la Commission a adopté le second examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du second semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020. Le 14 février 2012, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte dans lequel la Belgique est mentionnée parmi les États membres qui feront l'objet d'un bilan approfondi.

(5) Le 1er décembre 2011, le Conseil a adopté des conclusions par lesquelles il invitait le comité de la protection sociale, en coopération avec le comité de l'emploi et les autres comités, à lui présenter son point de vue sur les mesures recommandées dans le cadre du cycle politique lié à la stratégie Europe 2020. Ce point de vue fait partie de l'avis du comité de l'emploi.

(6) Le Parlement européen est dûment associé au semestre européen, conformément au règlement (CE) n° 1466/97, et, le 15 février 2012, il a adopté une résolution sur l'emploi et les aspects sociaux dans le cadre de l'examen annuel de la croissance 2012 et une résolution sur la contribution à l'examen annuel de la croissance 2012.

(7) Le 2 mars 2012, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stabilité financière, l'assainissement budgétaire et les mesures destinées à stimuler la croissance. Il a souligné la nécessité d'assurer un assainissement budgétaire différencié propice à la croissance, de revenir à des conditions normales en matière de prêt à l'économie, de promouvoir la croissance et la compétitivité, de lutter contre le chômage et de prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.

([1]) JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
([2]) JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.
([3]) Maintenue pour 2012 par la décision 2012/238/UE du Conseil du 26 avril 2012 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (JO L 119 du 4.5.2012, p. 47).
([4]) JO C 209 du 15.7.2011, p. 1.

(8) Le 2 mars 2012, le Conseil européen a également invité les États membres participant au pacte pour l'euro plus à présenter leurs engagements en temps voulu pour qu'ils soient inclus dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.

(9) Le 30 avril 2012, la Belgique a présenté son programme de stabilité pour la période 2012-2015 et son programme national de réforme pour 2012. Afin de tenir compte de leur interdépendance, ces deux programmes ont été évalués simultanément. Dans un bilan approfondi réalisé conformément à l'article 5 du règlement (UE) nº 1176/2011, la Commission a également examiné si la Belgique connaît des déséquilibres macroéconomiques. La Commission a conclu, dans le cadre de son bilan approfondi, que la Belgique connaît un déséquilibre externe qui n'est toutefois pas excessif.

(10) Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité effectuée conformément au règlement (CE) nº 1466/97, le Conseil considère que le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires dudit programme est plausible pour 2012 et 2013 et optimiste pour 2014 et 2015 dans la mesure où il prévoit que la croissance du PIB sera sensiblement plus élevée que celle prévue dans les dernières estimations de croissance potentielle figurant dans les prévisions établies par les services de la Commission au printemps 2012. L'objectif de la stratégie budgétaire exposée dans le programme de stabilité est de ramener le déficit à moins de 3 % du PIB en 2012 (à 2,8 % du PIB, à partir de 3,7 % du PIB en 2011) et à zéro en 2015. Le programme de stabilité confirme le précédent objectif budgétaire à moyen terme (OMT) visant à obtenir un excédent de 0,5 % du PIB en termes structurels, ce qui reflète correctement les exigences du pacte de stabilité et de croissance. Le déficit nominal prévu pour 2012 est conforme au délai fixé par le Conseil pour la correction du déficit excessif, et l'effort budgétaire prévu répond à l'effort annuel moyen minimal de 0,75 % du PIB en termes structurels de la recommandation du Conseil au titre de la procédure concernant les déficits excessifs. Le taux de croissance prévu des dépenses publiques, qui prend en compte les mesures discrétionnaires en matière de recettes, respecte le critère des dépenses du pacte de stabilité et de croissance pour la période 2013-2015, à l'exception toutefois de 2012. Sur la base du solde budgétaire structurel (recalculé) ([1]), le programme de stabilité prévoit une amélioration du solde structurel de 1,1 point de pourcentage du PIB en 2012 et d'environ 0,8 % du PIB en moyenne pour la période 2013-2015.

Toutefois, l'absence de précision quant aux mesures supplémentaires à prendre à partir de 2013 et le scénario macroéconomique trop optimiste à partir de 2014 font planer des risques. Selon le programme de stabilité, il est attendu que le taux d'endettement de l'État de 98,0 % du PIB en 2011, soit largement au-delà du seuil de 60 %, se stabilise et soit ensuite ramené à 92,3 % en 2015, ce qui devrait assurer des progrès suffisants en vue de respecter le critère de réduction de la dette fixé par le pacte de stabilité et de croissance.

En outre, les passifs implicites liés aux garanties accordées au secteur financier sont particulièrement importants. Le cadre d'administration publique pluriannuel, fondé sur des règles, tirerait avantage, en particulier en ce qui concerne les dépenses, de mécanismes d'exécution et/ou d'engagements des régions et communautés belges, y compris des pouvoirs locaux, pour parvenir aux objectifs qui leur avaient été assignés en matière de déficit.

(11) Il convient de traiter le problème des coûts liés au vieillissement et de réduire de manière structurelle le déficit afin de diminuer la dette publique élevée. Le nouveau gouvernement fédéral est parvenu, en décembre 2011, à un accord sur une réforme du système belge de sécurité sociale des personnes âgées. Une mise en œuvre et un suivi effectifs des réformes statutaires engagées sont à présent nécessaires afin de relever l'âge effectif de départ à la retraite. Le soutien à la réforme de la sécurité sociale des personnes âgées par des mesures stimulant le vieillissement actif et l'allongement de la vie active sont d'une importance essentielle et de nouvelles réformes telles que la liaison de l'âge légal de départ à la retraite à l'espérance de vie contribueraient aussi à la réalisation de cet objectif.

(12) Le système financier belge est toujours confronté à d'importants défis. Les banques belges sont en cours de restructuration et l'aide d'État accordée en 2008-2009 pour faire face à la crise financière n'a pas encore été entièrement remboursée. En outre, compte tenu du niveau élevé des garanties, les risques auxquels font face les secteurs bancaire et public sont liés entre eux.

(13) La balance des opérations courantes se détériore progressivement. L'amélioration de la balance des services ne compense pas la détérioration de la balance commerciale des biens. Les exportations belges des biens ont perdu du terrain par rapport non seulement au commerce mondial en expansion, mais également aux autres États membres de la zone euro et à la zone euro en moyenne, ce qui montre une évolution défavorable des coûts domestiques en termes de coûts salariaux unitaires par comparaison avec les principaux partenaires commerciaux de la Belgique (les Pays-Bas, la France, l'Allemagne) et la zone euro dans son ensemble. Compte tenu de l'existence d'un système d'indexation automatique des salaires, les efforts

([1]) Solde corrigé des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires, recalculé par les services de la Commission sur la base des informations contenues dans le programme, selon la méthode communément convenue.

du gouvernement pour limiter les augmentations des salaires réels à 0,3 % maximum au cours de la période 2011-2012 n'ont pas pu empêcher la hausse des salaires nominaux de dépasser celle enregistrée dans les pays voisins. Bien que les niveaux de productivité soient élevés, la croissance belge est faible et les coûts des intrants intermédiaires, principalement de l'énergie, sont importants. Les prix de détail du gaz et de l'électricité ont été gelés afin de limiter l'inflation, mais aucune mesure concrète n'a été prise pour réformer le système de négociation et d'indexation des salaires lui-même. L'intensité de la recherche et développement (R&D) du secteur privé a stagné ces dernières années, et la pénurie de professionnels qualifiés, en particulier dans les sciences et l'ingénierie, pourrait devenir un obstacle majeur à la poursuite de l'amélioration des résultats de l'économie belge en matière d'innovation.

(14) Des mesures structurelles ont été prises pour dynamiser l'emploi des jeunes et des travailleurs âgés et pour réintégrer davantage de chômeurs dans le marché de l'emploi. La Belgique s'est engagée dans une vaste réforme de son système d'allocations de chômage. Toutefois, les problèmes structurels du marché du travail persistent et des efforts supplémentaires pourraient être fournis pour y faire face. L'accroissement du taux de participation à des actions de formation tout au long de la vie et la poursuite des réformes dans l'enseignement et la formation professionnels sont d'une importance essentielle pour améliorer l'efficacité des politiques actives du marché du travail, notamment en ce qui concerne les travailleurs plus âgés et les groupes défavorisés tels que les personnes d'origine immigrée. Aucune avancée significative n'a été réalisée en matière de réduction de la charge fiscale sur le travail. Un nouveau crédit d'impôt pour les salaires les plus bas a été instauré en juin 2011 mais il s'est avéré insuffisant pour remédier au problème des trappes à chômage importantes qui affecte le bas de l'échelle des rémunérations. Aucune mesure n'a été prise pour déplacer la pression fiscale du travail vers la consommation et/ou les écotaxes.

(15) Les prix de nombreux biens et services sont, dans l'ensemble, plus élevés que dans d'autres États membres en raison de pressions concurrentielles faibles, en particulier dans le secteur de la vente au détail et dans les industries de réseau, ainsi que d'un cadre de surveillance peu contraignant. Dans le secteur de la vente au détail, les barrières et les restrictions d'exploitation restent fortes. En particulier, des réglementations de nature à restreindre la concurrence limitent toujours les heures d'ouverture, protègent les opérateurs en place contre de nouveaux entrants et entravent la diffusion de nouveaux modèles d'entreprise et de nouvelles technologies. Dans les industries de réseau, la position forte de l'opérateur historique et les barrières à l'entrée, élevées par rapport à d'autres États membres, sont un problème courant de concurrence, ce qui signifie que les anciens monopolistes de ces secteurs peuvent toujours facturer des prix plus élevés que ne le permettrait un marché concurrentiel. L'autorité belge de la concurrence est en cours de réforme mais des incertitudes demeurent sur le fait de savoir si la nouvelle autorité sera suffisamment indépendante et disposera de ressources appropriées.

(16) Bien que la Belgique soit en bonne voie pour atteindre l'objectif consistant à augmenter la part des énergies renouvelables dans son économie, il est prévu que les avancées en vue de la réalisation de l'objectif de réduction de 15 % d'émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs non couverts par le SCEQE [1] soient insuffisantes. La Belgique n'a pas pris, en 2011, de mesures ou d'initiatives en termes de politiques suffisantes, pour remédier à cette situation.

(17) La Belgique a pris un certain nombre d'engagements au titre du pacte pour l'euro plus. Ces engagements, ainsi que la mise en œuvre des engagements présentés en 2011, ont trait à l'amélioration de la compétitivité, l'accroissement du taux d'emploi, l'amélioration de la viabilité des finances publiques et le renforcement de la stabilité financière. La Commission a évalué la mise en œuvre des engagements souscrits au titre du pacte pour l'euro plus. Les résultats de cette évaluation ont été pris en compte dans les recommandations ci-après.

(18) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique de la Belgique. Elle a évalué à la fois le programme de stabilité et le programme national de réforme et a présenté un bilan approfondi. 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 l'Union européenne aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 7 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.

(19) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité, et son avis [2] est reflété, en particulier, dans la recommandation figurant au point 1 ci-après.

(20) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme et le programme de stabilité. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011 se reflètent en particulier dans les recommandations figurant aux points 1, 4, 5 et 6 ci-après,

[1] En Belgique, 37,9 % seulement des émissions proviennent de secteurs relevant du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SCEQE). Parmi les secteurs importants non couverts par le SCEQE, le transport routier (21,5 %) et la consommation d'énergie (38,9 %) sont les sources d'émissions de gaz à effet de serre les plus importantes du pays.

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

RECOMMANDE que la Belgique s'attache, au cours de la période 2012-2013, à:

1. mettre en œuvre le budget pour l'année 2012 pour garantir que le déficit excessif soit corrigé fin 2012; préciser, en outre, les mesures nécessaires pour garantir la mise en œuvre de la stratégie budgétaire pour l'année 2013 et au-delà, en veillant à assurer une correction durable du déficit excessif et à progresser de manière satisfaisante vers l'OMT, y compris en ce qui concerne le critère des dépenses, et garantir des avancées en vue du respect du critère de réduction de la dette; ajuster le cadre budgétaire afin de garantir que les objectifs budgétaires soient contraignants aux niveaux fédéral et infrafédéral et à accroître la transparence du partage des charges et de la répartition des responsabilités entre les niveaux de pouvoir;

2. continuer à améliorer la viabilité à long terme des finances publiques en limitant les dépenses liées au vieillissement, notamment les dépenses de santé; en particulier, mettre en œuvre la réforme des régimes de prépension et de retraite et prendre de nouvelles mesures pour garantir le relevement de l'âge effectif de départ à la retraite, en ce compris en liant l'âge légal de départ à la retraite à l'espérance de vie;

3. stimuler l'augmentation de capital des banques les plus fragiles pour asseoir la force du secteur bancaire de manière à ce qu'il puisse exercer son activité de prêt à l'économie;

4. stimuler la création d'emplois et la compétitivité et à prendre des mesures pour réformer, en consultation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, le système de négociation et d'indexation des salaires; assurer, dans un premier temps, que la croissance des salaires reflète mieux l'évolution de la productivité du travail et de la compétitivité i) en veillant à la mise en œuvre des mécanismes de correction ex post prévus dans la «norme salariale» et en encourageant la conclusion d'accords globaux afin d'améliorer la compétitivité-coût et ii) en facilitant le recours aux clauses dérogatoires aux conventions collectives sectorielles afin de mieux aligner la croissance des salaires sur l'évolution de la productivité du travail au niveau local;

5. réorienter de manière significative la charge fiscale du travail vers des taxes ayant un effet de distorsion moins important sur la croissance, notamment les taxes environnementales, par exemple; poursuivre la réforme entreprise du système d'allocations de chômage afin de réduire les facteurs dissuadant le travail et à recentrer davantage les politiques de soutien et d'activation de l'emploi sur les travailleurs âgés et les groupes défavorisés, en particulier les personnes d'origine immigrée; tirer profit de la poursuite prévue de la régionalisation des compétences liées au marché du travail afin de dynamiser la mobilité interrégionale de la main-d'œuvre et de renforcer la cohérence entre les politiques d'enseignement, d'apprentissage tout au long de la vie, de formation professionnelle et d'emploi; étendre les efforts d'activation existants à toutes les catégories d'âge;

6. continuer à renforcer la concurrence dans le secteur de la vente au détail en réduisant les barrières et en allégeant les restrictions d'exploitation; instaurer des mesures visant à renforcer la concurrence dans les industries de réseau en révisant les obstacles réglementaires et en renforçant les modalités institutionnelles régissant l'application effective des règles relatives aux aides d'État;

7. prendre de nouvelles mesures visant à renforcer les progrès sur la voie de la réalisation de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre produites par des activités non couvertes par le SCEQE, en particulier en garantissant une contribution significative du transport à la réalisation de cet objectif.

Fait à Bruxelles, le 10 juillet 2012.

Par le Conseil

Le président

V. SHIARLY