COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 24.5.2023
COM(2023) 619 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme des Pays-Bas pour 2023 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité des Pays-Bas pour 2023

{SWD(2023) 619 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme des Pays-Bas pour 2023 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité des Pays-Bas pour 2023

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,

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) Le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil[3], qui a établi 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 aux États membres pour la mise en œuvre de réformes et d'investissements, créant ainsi une impulsion budgétaire financée par l'UE. Conformément aux priorités du Semestre européen, elle contribue à la reprise économique et sociale et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables, notamment pour promouvoir la transition écologique et numérique et rendre les économies des États membres plus résilientes. Elle contribue également à renforcer les finances publiques et à stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen et à long terme, à renforcer la cohésion territoriale au sein de l'UE et à soutenir la poursuite de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux. La contribution financière maximale par État membre au titre de la facilité pour la reprise

1 JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
2 JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.
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).

et la résilience a été actualisée le 30 juin 2022, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241.

(2) Le 22 novembre 2022, la Commission a adopté l'examen annuel 2023 de la croissance durable[4], qui marque le lancement du Semestre européen 2023 pour la coordination des politiques économiques. Le Conseil européen a validé les priorités dudit examen annuel autour des quatre dimensions de la durabilité compétitive le 23 mars 2023. Le 22 novembre 2022, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011, le rapport 2023 sur le mécanisme d'alerte, dans lequel les Pays-Bas sont mentionnés parmi les États membres pouvant être touchés ou risquant d'être touchés par des déséquilibres et devant faire l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a également adopté un avis sur le projet de plan budgétaire 2023 des Pays-Bas. La Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, adoptée par le Conseil le 16 mai 2023, ainsi que la proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2023, qui analyse la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux, adoptée par le Conseil le 13 mars 2023.

(3) Bien que les économies de l'UE fassent preuve d'une résilience remarquable, le contexte géopolitique continue d'avoir une incidence négative. Alors que l'UE se tient résolument aux côtés de l'Ukraine, sa politique économique et sociale est axée sur l'atténuation des effets négatifs des chocs énergétiques à court terme, tant sur les ménages que sur les entreprises vulnérables, et sur la poursuite des efforts visant à réaliser la transition écologique et numérique, à soutenir une croissance durable et inclusive, à préserver la stabilité macroéconomique et à accroître la résilience à moyen terme. Elle met également fortement l'accent sur le renforcement de la compétitivité et de la productivité de l'UE.

(4) Le 1er février 2023, la Commission a publié une communication intitulée «*Un plan industriel du pacte vert pour l'ère du zéro émission nette*»[5] visant à accroître la compétitivité de l'industrie à zéro émission nette de l'UE et à soutenir la transition rapide vers la neutralité climatique. Le plan complète les efforts actuellement déployés dans le cadre du pacte vert pour l'Europe et de REPowerEU. Il vise à créer un environnement plus favorable à l'accroissement des capacités de l'UE en ce qui concerne le développement des technologies et la fabrication des produits à zéro émission nette qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs ambitieux de l'UE en matière de climat, ainsi qu'à garantir l'accès aux matières premières critiques nécessaires, y compris en diversifiant les sources d'approvisionnement, en exploitant adéquatement les ressources géologiques dans les États membres et en développant au maximum le recyclage des matières premières. Le plan est fondé sur quatre piliers: un environnement réglementaire prévisible et simplifié, un accès plus rapide au financement, le renforcement des compétences et des échanges commerciaux ouverts pour des chaînes d'approvisionnement résilientes. Le 16 mars 2023, la Commission a également publié la communication intitulée «*La compétitivité à long terme de l'UE: se projeter au-delà de 2030*»[6], qui s'articule autour de neuf facteurs qui se renforcent mutuellement dans l'objectif d'œuvrer à la mise en place d'un cadre réglementaire propice à la croissance. La communication fixe des priorités visant à veiller activement

4 COM(2022) 780 final.
5 COM(2023) 62 final.
6 COM(2023) 168 final.

à garantir la mise en œuvre d'améliorations structurelles, la réalisation d'investissements bien ciblés et l'adoption de mesures réglementaires pour la compétitivité à long terme de l'UE et de ses États membres. Les recommandations ci-après contribuent à atteindre ces priorités.

(5) En 2023, le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques continue d'évoluer parallèlement à la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience. La mise en œuvre intégrale des plans pour la reprise et la résilience reste 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 ces dernières années. Les recommandations par pays pour 2019, 2020 et 2022 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.

(6) Le règlement REPowerEU[7], adopté le 27 février 2023, vise à éliminer progressivement et rapidement la dépendance de l'UE à l'égard des importations de combustibles fossiles russes, ce qui contribuera à la sécurité énergétique et à la diversification de l'approvisionnement énergétique de l'UE, tout en accroissant l'utilisation des énergies renouvelables, les capacités de stockage de l'énergie et l'efficacité énergétique. Le règlement permet aux États membres d'ajouter un nouveau chapitre REPowerEU à leur plan national pour la reprise et la résilience, afin de financer des réformes et des investissements clés qui contribueront à la réalisation des objectifs REPowerEU. Ces réformes et investissements contribueront également à renforcer la compétitivité de l'industrie à zéro émission nette de l'UE, comme indiqué dans le plan industriel du pacte vert pour l'ère du zéro émission nette, et à répondre aux recommandations par pays en matière d'énergie adressées aux États membres en 2022 et, le cas échéant, en 2023. Le règlement REPowerEU introduit une nouvelle catégorie de soutien financier non remboursable, mis à disposition des États membres pour financer de nouvelles réformes et de nouveaux investissements dans le domaine de l'énergie, dans le cadre de leur plan pour la reprise et la résilience.

(7) Le 8 mars 2023, la Commission a adopté une communication énonçant des orientations en matière de politique budgétaire pour 2024. Cette communication vise à soutenir l'élaboration des programmes de stabilité et de convergence des États membres et à renforcer ainsi la coordination des politiques[8]. La Commission a rappelé que la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance sera désactivée à la fin de 2023. Elle a appelé à des politiques budgétaires, en 2023 et 2024, qui visent à garantir la soutenabilité de la dette à moyen terme et à accroître durablement la croissance potentielle. Les États membres ont été invités à exposer, dans leur programme de stabilité ou de convergence pour 2023, de quelle manière leur plan budgétaire garantira le respect de la valeur de référence de 3 % du PIB fixée pour le déficit ainsi qu'une réduction plausible et continue de leur dette ou le maintien de leur dette à des niveaux prudents à moyen terme. La Commission a invité les États membres à supprimer progressivement les mesures budgétaires nationales prises pour protéger les ménages et les entreprises face au choc sur les prix de l'énergie, à

[7] Règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil du 27 février 2023 modifiant le règlement (UE) 2021/241 en ce qui concerne les chapitres REPowerEU des plans pour la reprise et la résilience et modifiant les règlements (UE) nº 1303/2013, (UE) 2021/1060 et (UE) 2021/1755, et la directive 2003/87/CE (JO L 63 du 28.2.2023, p. 1).

[8] COM(2023) 141 final.

commencer par les moins ciblées. Elle a indiqué que, si une prolongation des mesures de soutien devait être nécessaire en raison d'un regain des pressions sur les prix de l'énergie, les États membres devraient cibler ces mesures beaucoup mieux que par le passé sur les ménages et les entreprises vulnérables. Elle a proposé que les recommandations budgétaires soient quantifiées et différenciées, et qu'elles soient formulées sur la base des dépenses primaires nettes, comme proposé dans sa communication sur les orientations pour une réforme du cadre de gouvernance économique de l'UE[9]. Elle a recommandé que tous les États membres continuent à protéger les investissements financés au niveau national et à veiller à l'utilisation efficace des fonds octroyés au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et des autres fonds de l'UE, notamment au regard des objectifs relatifs à la transition écologique et numérique et des objectifs en matière de résilience. La Commission a indiqué qu'elle proposerait au Conseil d'engager, au printemps 2024, des procédures concernant les déficits excessifs fondées sur le déficit sur la base des données réelles pour 2023, conformément aux dispositions légales en vigueur.

(8) Le 26 avril 2023, la Commission a présenté des propositions législatives destinées à mettre en œuvre une réforme globale des règles de gouvernance économique de l'UE. L'objectif central des propositions est de renforcer la soutenabilité de la dette publique et de promouvoir une croissance durable et inclusive dans tous les États membres au moyen de réformes et d'investissements. Ces propositions visent à accorder aux États membres une maîtrise accrue de leurs plans à moyen terme, tout en mettant en place un régime plus strict pour le contrôle de l'application des règles afin de garantir le respect des engagements pris par les États membres dans leurs plans budgétaires structurels à moyen terme. L'objectif est d'achever les travaux législatifs en 2023.

(9) Le 8 juillet 2022, les Pays-Bas ont présenté à la Commission leur plan national pour la reprise et la résilience, conformément à l'article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241. Conformément à l'article 19 du règlement (UE) 2021/241, la Commission a évalué la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux lignes directrices concernant l'évaluation figurant à l'annexe V dudit règlement. Le 4 octobre 2022, le Conseil a adopté sa décision relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience des Pays-Bas[10]. La libération des tranches est subordonnée à une décision de la Commission, prise conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement (UE) 2021/241, indiquant que les Pays-Bas ont atteint de manière satisfaisante les jalons et cibles pertinents établis dans la décision d'exécution du Conseil. Le fait d'avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante n'ont pas été annulées.

(10) Le 28 avril 2023, les Pays-Bas ont présenté leur programme national de réforme pour 2023 et, le même jour, leur programme de stabilité pour 2023, conformément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 1466/97. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, ils ont été évalués conjointement. Conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2021/241, le programme national de réforme pour 2023 tient également compte des rapports semestriels des Pays-Bas sur les progrès accomplis dans la réalisation de leur plan pour la reprise et la résilience.

---

9 COM(2022) 583 final.

10 Décision d'exécution du Conseil du 4 octobre 2022 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour les Pays-Bas (ST 12275/22; ST 12275/22 ADD 1).

(11) La Commission a publié le rapport 2023 pour les Pays-Bas[11] le 24 mai 2023. Elle a évalué les progrès accomplis par les Pays-Bas dans les suites données aux recommandations par pays pertinentes adoptées par le Conseil entre 2019 et 2022 et a dressé le bilan de la mise en œuvre, par les Pays-Bas, de leur plan pour la reprise et la résilience. Sur la base de cette analyse, le rapport par pays a mis en évidence des lacunes en ce qui concerne les défis qui ne sont pas abordés par le plan pour la reprise et la résilience ou qui ne le sont que partiellement, ainsi que les nouveaux défis et ceux qui émergent. 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'UE en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que les progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable de l'ONU.

(12) La Commission a procédé à un bilan approfondi en vertu de l'article 5 du règlement (UE) nº 1176/2011 pour les Pays-Bas et a publié ses résultats le 24 mai 2023[12]. Elle a conclu que les Pays-Bas connaissaient des déséquilibres macroéconomiques. En particulier, les vulnérabilités liées au niveau élevé de la dette privée et à un excédent important de la balance courante, qui ont une incidence dépassant les frontières nationales, persistent en dépit de certains signes de régression. L'excédent de la balance courante, malgré les récentes révisions des données, et la dette privée sont importants au regard des normes internationales et supérieurs aux fondamentaux de l'économie. L'excédent important de la balance courante a diminué en 2022, en raison de la détérioration des conditions des échanges, qui s'accompagne d'une amélioration de la balance courante en prix constants, et d'un déficit croissant des revenus primaires. L'amélioration des conditions des échanges devrait permettre à l'excédent de connaître une forte croissance en 2023 et se stabiliser en 2024. Des progrès limités ont été réalisés mais des efforts supplémentaires doivent être consentis pour réduire les obstacles à l'investissement. La dette des sociétés non financières et des ménages reste élevée: cette dernière est plus préoccupante car elle rend les ménages vulnérables aux chocs, ces risques étant exacerbés par la surévaluation forte et croissante des prix du logement. La dette devrait continuer à l'avenir sur sa trajectoire modérément décroissante. Malgré une baisse modérée des prix du logement, la pression sur le marché du logement subsiste, notamment parce que la construction de nouveaux logements reste nettement inférieure aux objectifs fixés par les pouvoirs publics. Parallèlement, l'accès à la propriété immobilière financée par l'emprunt continue d'être soutenu par une fiscalité avantageuse, tandis que les politiques relatives au marché locatif privé risquent de compromettre le développement de celui-ci.

(13) Sur la base des données validées par Eurostat[13], le solde budgétaire des administrations publiques des Pays-Bas est passé d'un déficit de 2,4 % du PIB en 2021 à un budget en équilibre en 2022, tandis que la dette publique est passée de 52,5 % à la fin de 2021 à 51,0 % à la fin de 2022.

(14) Les mesures adoptées pour atténuer les conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie ont eu une incidence sur le solde des administrations publiques. En 2022, les mesures de nature à diminuer les recettes comprenaient la réduction de la TVA sur l'énergie et des droits d'accise sur l'essence et le gazole;

11 SWD(2023) 619 final.
12 SWD(2023) 640 final.
13 Eurostat - Euro-indicateurs, 47/2023, 21.4.2023.

tandis que les mesures de nature à accroître les dépenses comprenaient un rabais sur la facture d'énergie en novembre et décembre et l'aide accordée aux ménages à faibles revenus confrontés à des factures d'énergie élevées. Le coût de ces mesures a été partiellement compensé par de nouvelles taxes sur les bénéfices exceptionnels des producteurs et fournisseurs d'énergie, notamment une contribution de solidarité en application du règlement (UE) 2022/1854 du Conseil, d'un taux de 33 %. La Commission estime le coût budgétaire net de ces mesures à 0,6 % du PIB en 2022. Le coût budgétaire de la protection temporaire des personnes déplacées en provenance d'Ukraine, estimé à 0,1 % du PIB en 2022, a également eu une incidence sur le solde des administrations publiques. Parallèlement, le coût estimé des mesures d'urgence temporaires liées à la COVID-19 a baissé de 1,8 % en 2021 à 0,3 % du PIB en 2022.

(15) Le 18 juin 2021, le Conseil a recommandé qu'en 2022, les Pays-Bas[14] suivent une orientation budgétaire propre à soutenir l'activité économique, incluant notamment l'impulsion fournie par la facilité pour la reprise et la résilience, et préservent les investissements financés au niveau national.

(16) D'après les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire[15] en 2022 était favorable (-0,5 % du PIB), comme l'a recommandé le Conseil. Conformément à la recommandation du Conseil, les Pays-Bas ont continué de soutenir la reprise au moyen d'investissements financés par la facilité pour la reprise et la résilience. Les dépenses financées par des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE s'élevaient à 0,2 % du PIB en 2022 (0,2 % du PIB en 2021). Les investissements financés au niveau national ont eu un effet restrictif sur l'orientation budgétaire[16], de 0,1 point de pourcentage. Les Pays-Bas n'ont donc pas préservé les investissements financés au niveau national, ce qui n'est pas conforme à la recommandation du Conseil. Dans le même temps, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) a eu un effet expansionniste de 0,4 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire. Les Pays-Bas ont donc suffisamment maîtrisé la croissance des dépenses courantes financées au niveau national.

(17) Le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires contenues dans le programme de stabilité est réaliste. Le gouvernement prévoit une croissance du PIB réel de 1,6 % en 2023 et de 1,4 % en 2024. Par comparaison, les prévisions du printemps 2023 de la Commission tablent sur une croissance légèrement supérieure du PIB réel en 2023 (+ 1,8 %) et sur une croissance légèrement inférieure de ce dernier en 2024 (+ 1,2 %). Cette évolution est principalement due aux légères différences dans les perspectives de la demande intérieure au cours de ces deux années.

(18) Dans son programme de stabilité pour 2023, le gouvernement prévoit que le déficit public augmentera pour s'établir à 3,0 % du PIB en 2023. Cette augmentation en 2023

---

14 Recommandation du Conseil du 18 juin 2021 portant avis du Conseil sur le programme de stabilité des Pays-Bas pour 2021 (JO C 304 du 29.7.2021, p. 88).

15 L'orientation budgétaire est mesurée par la variation des dépenses primaires (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes), en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19, mais en incluant les dépenses financées par des aides non remboursables (subventions) de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union, par rapport à la croissance potentielle à moyen terme. Pour plus de détails, voir l'encadré 1 des tableaux statistiques budgétaires.

16 Les autres dépenses en capital financées au niveau national ont eu un effet expansionniste de 0,2 point de pourcentage du PIB.

reflète principalement le coût du paquet «Énergie», l'accroissement des dépenses d'intérêts et les plans de dépenses supplémentaires liés aux défis de société, tels que la transition écologique, la limitation des dépôts excessifs d'azote, l'éducation et l'offre de logements. Selon le programme, le ratio dette publique/PIB devrait diminuer de 49,3 % à la fin de 2022 à 48,4 % à la fin de 2023. Les prévisions du printemps 2023 de la Commission tablent sur un déficit public de 2,1 % du PIB pour 2023. Ce déficit est inférieur à celui annoncé dans le programme de stabilité, ce qui s'explique principalement par les résultats concernant le solde des administrations publiques pour 2022 qui se sont révélés meilleurs que prévu dans le programme de stabilité. Les prévisions du printemps 2023 de la Commission tablent sur un ratio dette publique/PIB plus élevé, de 49,3 % à la fin de 2023. Cette différence s'explique par les résultats enregistrés pour 2022, qui se sont révélés supérieurs à ce qui était prévu dans le programme de stabilité, en raison d'un ajustement stock-flux élevé en 2022.

(19) Les mesures budgétaires adoptées pour atténuer les conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie devraient continuer à avoir une incidence sur le solde des administrations publiques en 2023. Il s'agit de mesures adoptées en 2022 qui ont été prolongées (notamment la réduction des droits d'accise sur l'essence et le gazole et l'aide en faveur des ménages à faibles revenus) et de nouvelles mesures telles qu'un plafonnement des prix de l'électricité et du gaz et le régime d'aide en faveur des PME à forte intensité énergétique. Le coût budgétaire net de ces mesures de soutien est estimé à 1,1 % du PIB en 2023[17] dans les prévisions du printemps 2023 de la Commission. La plupart des mesures prises en 2023 ne semblent pas cibler les ménages ou les entreprises les plus vulnérables, et ne préservent pas le signal-prix en faveur d'une réduction de la demande d'énergie et d'un renforcement de l'efficacité énergétique. En conséquence, le montant des mesures de soutien ciblées à prendre en considération dans l'évaluation du respect de la recommandation pour 2023 est estimé, dans les prévisions du printemps 2023 de la Commission, à 0,5 % du PIB en 2023 (contre 0,1 % du PIB en 2022). Le coût budgétaire de la protection temporaire accordée aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine devrait rester stable par rapport à 2022.

(20) Le 12 juillet 2022, le Conseil a recommandé[18] que les Pays-Bas s'attachent, 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[19], 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. Les Pays-Bas devraient se tenir prêts à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation. Il leur a aussi été recommandé d'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.

---

17 Ce chiffre représente le niveau du coût budgétaire annuel de ces mesures, y compris les recettes et dépenses courantes ainsi que, lorsqu'il y a lieu, les mesures liées à des dépenses d'investissement.

18 Recommandation du Conseil du 12 juillet 2022 concernant le programme national de réforme des Pays-Bas pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité des Pays-Bas pour 2022 (JO C 334 du 1.9.2022, p. 154).

19 Sur la base des prévisions du printemps 2023 de la Commission, la croissance du PIB potentiel à moyen terme (moyenne sur 10 ans) des Pays-Bas, qui est utilisée pour mesurer l'orientation budgétaire, est estimée à 7,9 % en termes nominaux.

(21) En 2023, selon les prévisions du printemps 2023 de la Commission, l'orientation budgétaire devrait être expansionniste (- 1,1 % du PIB), dans un contexte de forte inflation. Elle était également expansionniste en 2022 (- 0,5 % du PIB). La croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes) en 2023 devrait avoir un effet expansionniste de 0,9 % du PIB sur l'orientation budgétaire. Ce chiffre tient compte de l'augmentation, de 0,4 % du PIB, du coût des mesures de soutien ciblées en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie. L'effet expansionniste des dépenses primaires courantes nettes financées au niveau national n'est donc que partiellement imputable au soutien ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie et des personnes fuyant l'Ukraine. La croissance expansionniste des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes) s'explique aussi par les mesures énergétiques non ciblées, les augmentations permanentes des salaires et des prestations sociales dans le secteur public et l'accroissement des dépenses consacrées aux soins de santé. En résumé, la croissance prévue des dépenses primaires courantes financées au niveau national n'est pas conforme à la recommandation du Conseil. Les dépenses financées par des subventions de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE représentaient 0,2 % du PIB en 2023, tandis que les investissements financés au niveau national ont eu un effet neutre sur l'orientation budgétaire de 0,0 point de pourcentage. Les Pays-Bas envisagent dès lors de financer des investissements supplémentaires au moyen de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE et devraient préserver les investissements financés au niveau national[20]. Ils prévoient de financer des investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique, notamment en investissant et en facilitant le développement de parcs éoliens en mer, en encourageant l'utilisation de l'hydrogène et en améliorant les compétences numériques des étudiants, qui sont financés en partie par la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE.

(22) Conformément au programme de stabilité, le déficit public devrait diminuer pour atteindre 2,6 % du PIB en 2024. Ce recul du déficit en 2024 découle principalement de la suppression progressive des mesures énergétiques. Le programme prévoit une augmentation du ratio dette publique/PIB, qui s'établirait à 48,7 % à la fin de 2024. Sur la base des mesures connues à la date de clôture des prévisions, les prévisions du printemps 2023 de la Commission tablent sur un déficit public de 1,7 % du PIB en 2024. Ce déficit est inférieur à celui annoncé dans le programme, principalement grâce à l'effet de base produit par le ratio déficit/PIB inférieur aux prévisions en 2023. Les prévisions du printemps 2023 de la Commission tablent sur un ratio dette publique/PIB similaire, estimé à 48,8 % à la fin de 2024.

(23) Le programme de stabilité prévoit la suppression progressive de toutes les mesures de soutien dans le domaine de l'énergie en 2024. La Commission part également du principe que les mesures de soutien dans le domaine de l'énergie seront totalement supprimées en 2024. Cette suppression repose sur l'hypothèse que les prix de l'énergie n'enregistreront pas de nouvelles hausses.

[20] Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet expansionniste de - 0,2 point de pourcentage du PIB.

(24) Le règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil préconise une amélioration annuelle du solde budgétaire structurel en vue d'atteindre l'objectif à moyen terme, fixé à titre de référence à 0,5 % du PIB[21]. Compte tenu des considérations de viabilité budgétaire[22], une amélioration du solde structurel d'au moins 0,3 % du PIB pour 2024 serait appropriée. Pour permettre cette amélioration, la croissance des dépenses primaires nettes financées au niveau national[23] ne devrait pas dépasser 3,5 % en 2024, comme l'indique la présente recommandation. Dans le même temps, les mesures de soutien dans le domaine de l'énergie qui sont encore en place (actuellement estimées par la Commission à 1,1 % du PIB en 2023) devraient être progressivement supprimées, en fonction de l'évolution du marché de l'énergie et en commençant par les mesures les moins ciblées, tandis que les économies correspondantes devraient être utilisées pour réduire le déficit public. D'après les estimations de la Commission, cela permettrait d'obtenir un taux de croissance des dépenses primaires nettes inférieur au taux de croissance maximal recommandé pour 2024. Toutefois, selon les prévisions du printemps 2023 de la Commission, la croissance des dépenses primaires courantes nettes financées au niveau national en 2023 n'est pas conforme à la recommandation du Conseil. Si cela est confirmé, une croissance plus faible des dépenses primaires nettes en 2024 serait appropriée.

(25) Dans l'hypothèse de politiques inchangées, les prévisions du printemps 2023 de la Commission tablent sur une croissance des dépenses primaires nettes financées au niveau national de 1,7 % en 2024, ce qui est inférieur au taux de croissance recommandé. L'ajustement figurant dans les prévisions de la Commission est conforme aux économies résultant de la suppression progressive intégrale des mesures de soutien dans le domaine de l'énergie.

(26) Conformément au programme, les investissements publics devraient augmenter pour passer de 3,4 % du PIB en 2023 à 3,5 % du PIB en 2024. L'accroissement des investissements reflète l'augmentation des investissements financés au niveau national et par l'UE, notamment au moyen de la facilité pour la reprise et la résilience. Le programme fait référence aux réformes et investissements, qui devraient contribuer à la viabilité budgétaire et à une croissance durable et inclusive. Parmi ceux-ci figurent des réformes et investissements dans le domaine de l'éducation, de la recherche et du développement, du marché du travail et de la transition écologique et numérique, qui font également partie du plan pour la reprise et la résilience.

(27) Le programme de stabilité définit une trajectoire budgétaire à moyen terme jusqu'en 2027. Selon le programme, le déficit public devrait augmenter pour atteindre 2,8 % du PIB d'ici à 2026, puis 3,2 % du PIB en 2027. Le déficit public devrait donc rester inférieur à 3 % du PIB jusqu'en 2026, puis augmenter au-delà de 3 % du PIB en 2027.

---

21 Voir l'article 5 du règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil, qui requiert également un ajustement de plus de 0,5 % du PIB pour les États membres dont la dette publique dépasse 60 % du PIB ou qui sont exposés à des risques plus importants liés à la soutenabilité de leur dette.

22 La Commission a estimé que les Pays-Bas auraient besoin d'une augmentation annuelle moyenne du solde primaire structurel en pourcentage du PIB de 0,35 point de pourcentage pour parvenir à une réduction plausible de la dette ou la maintenir à des niveaux prudents à moyen terme. Cette estimation était fondée sur les prévisions de l'automne 2022 de la Commission. Elle avait pour point de départ des projections de déficit public et de dette publique pour 2024 qui reposaient sur l'hypothèse d'un retrait des mesures de soutien dans le domaine de l'énergie en 2024.

23 Les dépenses primaires nettes sont définies comme étant les dépenses financées au niveau national, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et hors dépenses d'intérêts et dépenses conjoncturelles en matière de chômage.

Selon le programme, le ratio dette publique/PIB devrait augmenter pour passer de 48,7 % à la fin de 2024 à 52,7 % d'ici à la fin de 2027.

(28) La hausse rapide des prix des logements ces dernières années a entraîné une surévaluation du marché du logement. Cependant, avec le durcissement des conditions financières, le marché du logement a atteint un tournant à la mi-2022 lorsque les prix des logements ont commencé à baisser en réaction à la hausse des taux d'intérêts hypothécaires. La dette hypothécaire par rapport au PIB reste élevée aux Pays-Bas, selon les normes internationales. Cette situation s'explique par des limites d'emprunt relativement élevées (prêt contre valeur) et des abattements fiscaux substantiels sur les remboursements de prêts hypothécaires. La déductibilité fiscale des intérêts hypothécaires est certes progressivement réduite, mais elle demeure élevée. L'endettement élevé des ménages qui en découle rend ces derniers vulnérables aux chocs économiques, ce qui est d'autant plus important à présent qu'il existe un risque accru de correction des prix du logement. Parallèlement, le marché locatif privé est relativement restreint, ce qui se traduit par une offre limitée de solutions abordables et disponibles au lieu de l'achat d'une maison. Le nombre insuffisant de logements de location abordables nuit également à la mobilité de la main-d'œuvre. La suppression des obstacles qui freinent actuellement les investissements, notamment dans la construction résidentielle, pourrait permettre au gouvernement de mener à bien ses projets en vue d'accroître l'offre de logements et pourrait donc contribuer à un rééquilibrage extérieur ainsi qu'à un meilleur fonctionnement du marché du logement.

(29) Conformément à l'article 19, paragraphe 3, point b), et à l'annexe V, critère 2.2, du règlement (UE) 2021/241, le plan pour la reprise et la résilience comprend un vaste ensemble de réformes et d'investissements qui se renforcent mutuellement et qui doivent être mis en œuvre d'ici à 2026. Même si le plan pour la reprise et la résilience des Pays-Bas n'a été adopté qu'en 2022, sa mise en œuvre est désormais en cours. La négociation rapide de l'accord opérationnel contribuera à la mise en œuvre du plan et est nécessaire à la présentation de la première demande de paiement, qui est attendue pour la fin de 2023. La mise en œuvre est en cours et, à ce stade, les risques de non-absorption semblent limités compte tenu de la dotation financière relativement faible. L'élaboration d'un chapitre REPowerEU est en cours. L'inclusion rapide du nouveau chapitre REPowerEU dans le plan pour la reprise et la résilience permettra de financer des réformes et des investissements supplémentaires à l'appui des objectifs stratégiques des Pays-Bas dans le domaine de l'énergie et de la transition écologique. La participation systématique et effective des pouvoirs locaux et régionaux, des partenaires sociaux et des autres parties prenantes concernées demeure importante pour la réussite de la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience, ainsi que des autres politiques économiques et de l'emploi allant au-delà du plan, afin de garantir une large appropriation du programme d'action global.

(30) La Commission a approuvé tous les documents de programmation de la politique de cohésion des Pays-Bas en 2022. Il est essentiel de procéder à la mise en œuvre rapide des programmes de la politique de cohésion en complémentarité et en synergie avec le plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU, pour réaliser la transition écologique et numérique, accroître la résilience économique et sociale, ainsi que parvenir à un développement territorial équilibré aux Pays-Bas.

(31) Au-delà des défis économiques et sociaux que vise à relever le plan pour la reprise et la résilience, les Pays-Bas font face à des défis supplémentaires liés à la segmentation du marché du travail, aux pénuries de main-d'œuvre et de compétences, à la dépendance à l'égard des combustibles fossiles et aux dépôts excessifs d'azote.

(32) La part des emplois flexibles (aussi bien les travailleurs sous contrats flexibles et temporaires que les indépendants sans salariés) sur le marché du travail reste élevée aux Pays-Bas, ce qui laisse apparaître un risque croissant de segmentation du marché du travail, avec des effets de distorsion particulièrement importants en marge du marché du travail. Cette situation peut amplifier l'inégalité des chances et peser sur la productivité. Un certain degré de flexibilité sur le marché du travail peut contribuer à la capacité d'adaptation de l'économie et aussi mieux répondre aux préférences individuelles. Toutefois, le recours excessif à des formes d'emploi flexibles peut avoir des effets négatifs pour les travailleurs et l'économie dans son ensemble. Par exemple, il est difficile pour les personnes sous contrats de travail flexibles de participer à la formation et à l'apprentissage tout au long de la vie, ce qui réduit dès lors les investissements dans les compétences. En coopération avec les partenaires sociaux, le gouvernement néerlandais a l'intention de remédier aux différences entre les formules de travail fixes et flexibles. Il prévoit notamment de supprimer les contrats «zéro heure», de remplacer les contrats «à la demande» sous leur forme actuelle par un nouveau type de contrat offrant une plus grande sécurité de revenus aux travailleurs et d'améliorer la sécurité d'emploi des travailleurs intérimaires. Il importe de faire progresser rapidement la mise en œuvre de ces projets afin de garantir que le choix d'un certain type de contrat de travail soit guidé par les compétences spécifiques pour le poste ou les préférences des titulaires de postes, tout en améliorant l'emploi et la situation sociale des personnes occupant un emploi flexible et en réduisant la segmentation du marché du travail.

(33) Les pénuries de main-d'œuvre et de compétences caractérisaient déjà le marché du travail néerlandais avant la pandémie de COVID-19, mais elles se sont généralisées dans tous les secteurs depuis lors. Des secteurs tels que les TIC, les soins de santé, l'éducation et les emplois techniques connaissent des pénuries structurelles, qui existaient déjà avant la pandémie et devraient persister, notamment en raison de l'évolution démographique. Malgré un taux de participation global élevé, les Pays-Bas disposent toujours d'un réservoir de travailleurs inexploités et sous-utilisés, tels que les personnes issues de l'immigration et celles qui travaillent à temps partiel. Une fois qu'ils occupent un emploi à temps partiel, peu de salariés choisissent d'augmenter leur nombre d'heures travaillées. Cette situation peut s'expliquer en partie par les taux d'imposition marginaux élevés, les obligations (ou l'anticipation des obligations futures) liées à la prise en charge informelle d'enfants ou d'autres membres de la famille et/ou la qualité du travail et l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée. Pour remédier aux pénuries de main-d'œuvre et de compétences, il sera nécessaire d'adopter une approche globale, mais aussi de répondre aux besoins sectoriels, d'éliminer les obstacles propres aux secteurs concernés et de réaliser des investissements propices à la productivité. Une combinaison d'actions pourrait être envisagée pour remédier aux pénuries de main-d'œuvre et de compétences. Ces actions pourraient comprendre: i) une réduction supplémentaire du taux d'imposition marginal et/ou une amélioration de la transparence du taux marginal d'imposition auquel les particuliers sont soumis; ii) une hausse des salaires dans les secteurs connaissant des pénuries structurelles, en particulier ceux où les employeurs publics et semi-publics sont concentrés; iii) la promotion de la qualité du travail et de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée; iv) l'amélioration des services d'orientation professionnelle; et v) un meilleur accès à des services de garde d'enfants de qualité et abordables. En outre, le renforcement des possibilités de perfectionnement ou de reconversion au moyen de mesures ciblées et adaptées, en particulier pour les

personnes en marge du marché du travail et les inactifs, permettrait d'atténuer les pénuries de main-d'œuvre et de compétences et d'améliorer les retombées sociales.

(34) Bien que les Pays-Bas aient pris des mesures pour réduire leur dépendance à l'égard des combustibles fossiles russes, le pétrole et le gaz naturel représentaient respectivement 38 % et 41 % de leur bouquet énergétique, rendant l'économie néerlandaise vulnérable à l'évolution des prix mondiaux. Les Pays-Bas doivent consentir des efforts supplémentaires pour atteindre les objectifs de l'UE en matière d'énergies renouvelables à l'horizon 2030. En dépit des ambitions accrues en matière d'installation de capacités supplémentaires de production d'énergies renouvelables, la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique finale ne représentait que 13,0 % en 2021, ce qui est inférieur à l'objectif approuvé au niveau politique à l'échelle de l'UE et à la moyenne de l'UE de 21,8 %. Par conséquent, les Pays-Bas demeurent parmi les États membres les moins performants en ce qui concerne la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie, présentant l'un des écarts les plus importants entre la part affichée en 2021 et les objectifs fixés pour 2030. Le développement du réseau électrique, à la fois pour le transport et la distribution, est essentiel pour accélérer le déploiement des infrastructures d'énergies renouvelables à terre et en mer. En raison de l'augmentation progressive de la congestion du réseau électrique, les opérateurs de réseaux sont souvent contraints de refuser les demandes d'accès au réseau introduites par de nouveaux producteurs ou consommateurs d'électricité. La consommation de gaz dans les bâtiments représentant environ 25 % de la consommation totale de gaz naturel aux Pays-Bas, des améliorations de l'efficacité énergétique du parc immobilier (au moyen de normes minimales de performance énergétique pour susciter des rénovations et d'une application plus stricte des exigences en matière d'audit énergétique pour l'industrie, par exemple) pourraient contribuer de manière significative à réduire davantage les émissions de carbone et la dépendance aux combustibles fossiles. La consommation de gaz naturel des Pays-Bas a baissé de 29 % au cours de la période comprise entre août 2022 et mars 2023, par rapport à la consommation moyenne de gaz au cours de la même période durant les cinq années précédentes, ce qui va au-delà de l'objectif de réduction de 15 %. Les Pays-Bas sont encouragés à poursuivre leurs efforts pour réduire temporairement la demande de gaz jusqu'au 31 mars 2024[24].

(35) En raison des effets négatifs des dépôts excessifs d'azote dans les zones naturelles qui proviennent essentiellement du secteur agricole néerlandais intensif, la délivrance de permis pour certains projets à l'origine d'émissions d'azote, en particulier les projets de construction, est actuellement bloquée. Le gouvernement néerlandais prend des mesures pour réduire les dépôts d'azote, notamment au moyen de programmes d'aménagement intégrés au niveau provincial. Un soutien supplémentaire s'impose pour rendre l'agriculture plus durable tout en garantissant la compétitivité, notamment au moyen d'une aide en faveur de la réduction du cheptel, l'accélération de la transition vers une agriculture circulaire et/ou biologique et l'intensification de la numérisation et l'innovation.

(36) Les pénuries de main-d'œuvre et de compétences dans les secteurs et les professions clés pour la transition écologique, y compris la fabrication, le déploiement et la maintenance des technologies à zéro émission nette, créent des goulets d'étranglement dans la transition vers une économie à zéro émission nette. Des systèmes d'éducation

[24] Règlement (UE) 2022/1369 du Conseil

et de formation de qualité qui répondent à l'évolution des besoins du marché du travail et des mesures ciblées de perfectionnement et de reconversion professionnels sont essentiels pour réduire les pénuries de compétences et promouvoir l'inclusion et la réaffectation de la main-d'œuvre. Afin de débloquer le potentiel de main-d'œuvre inexploitée, ces mesures doivent être accessibles, notamment pour les particuliers, ainsi que pour les secteurs et les régions les plus touchés par la transition écologique. En 2022, des pénuries de main-d'œuvre ont été signalées aux Pays-Bas pour 108 professions nécessitant des compétences ou des connaissances spécifiques pour la transition écologique, notamment des professionnels de la protection de l'environnement, des travailleurs dans le secteur de l'isolation et des techniciens en génie civil.

(37) À la lumière de l'évaluation de la Commission, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2023, et son avis[25] est exprimé dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous.

(38) 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, notamment dans le cadre de leur plan pour la reprise et la résilience, pour i) préserver la soutenabilité de la dette et s'abstenir de soutenir de manière généralisée la demande globale en 2023, mieux cibler les mesures budgétaires prises pour atténuer l'impact des prix élevés de l'énergie et réfléchir à des moyens appropriés de mettre fin au soutien à mesure que les pressions sur les prix de l'énergie s'atténuent; ii) soutenir des investissements publics élevés et promouvoir les investissements privés pour soutenir les transitions écologique et numérique; iii) favoriser une évolution des salaires qui atténue la perte de pouvoir d'achat tout en limitant les effets de second tour sur l'inflation, continuer à améliorer les politiques actives du marché du travail et remédier aux pénuries de compétences; iv) améliorer l'environnement des entreprises et veiller à ce que le soutien énergétique aux entreprises soit économiquement efficient, temporaire, ciblé sur des entreprises viables et à ce qu'il préserve les incitations à la transition écologique; et v) préserver la stabilité macrofinancière- et suivre les risques tout en poursuivant les travaux sur l'achèvement de l'union bancaire. En ce qui concerne les Pays-Bas, les recommandations 1, 2, 3 et 4 contribuent à la mise en œuvre des première, deuxième, troisième, quatrième et cinquième recommandations pour la zone euro.

(39) À la lumière du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2023 et le programme de stabilité pour 2023. La recommandation figurant au point 1 ci-après reflète les recommandations formulées par le Conseil en vertu de l'article 6 du règlement (UE) nº 1176/2011. Les actions mentionnées dans la recommandation 1 contribuent à remédier aux vulnérabilités liées à la dette privée élevée et aux vulnérabilités liées à un excédent important de la balance courante. Les recommandations 2 et 4 contribuent à donner suite à la recommandation 1 dans la mesure où il est question d'accroître les investissements. La recommandation 1 contribue à la fois à corriger les déséquilibres et à mettre en œuvre la recommandation pour la zone euro, conformément au considérant 38,

[25] Tel que prévu à l'article 5, paragraphe 2, et à l'article 9, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil.

RECOMMANDE que les Pays-Bas s'attachent, en 2023 et 2024:

1. à éliminer progressivement d'ici à la fin de 2023 les mesures de soutien en vigueur dans le domaine de l'énergie, en utilisant les économies correspondantes pour réduire le déficit public; dans le cas où de nouvelles hausses des prix de l'énergie nécessiteraient des mesures de soutien,, à veiller à ce que celles-ci ciblent la protection des ménages et des entreprises vulnérables, soient financièrement abordables et préservent les incitations à économiser l'énergie;

   à mener une politique budgétaire prudente, notamment en limitant l'augmentation nominale des dépenses primaires nettes financées au niveau national à 3,5 % tout au plus en 2024;

   à préserver les investissements publics financés au niveau national et à veiller à l'absorption effective des subventions accordées au titre de la FRR et des autres fonds de l'UE, en particulier pour favoriser les transitions écologique et numérique;

   à continuer, au cours de la période postérieure à 2024, de mener une stratégie budgétaire à moyen terme d'assainissement progressif et durable, combinée à des investissements et à des réformes propices à une croissance durable plus forte, en vue de parvenir à une position budgétaire à moyen terme prudente;

   à réduire la distorsion en faveur de l'endettement des ménages et les distorsions sur le marché du logement; à soutenir la disponibilité et le caractère abordable des logements sur le marché locatif privé; à supprimer les obstacles qui freinent les investissements, y compris dans la construction résidentielle;

2. à procéder à la mise en œuvre rigoureuse de son plan pour la reprise et la résilience et à finaliser rapidement le chapitre REPowerEU en vue de vite démarrer sa mise en œuvre; à procéder à la mise en œuvre rapide des programmes de la politique de cohésion en complémentarité et en synergie étroites avec le plan pour la reprise et la résilience;

3. à réduire les incitations à recourir à des contrats flexibles ou temporaires; en tenant compte des besoins sectoriels, à remédier aux pénuries structurelles de main-d'œuvre et de compétences, notamment en exploitant le potentiel de main-d'œuvre sous-utilisé et en renforçant 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 à l'égard des combustibles fossiles en accélérant le déploiement des énergies renouvelables, en améliorant les conditions-cadres pour stimuler les investissements dans le développement des réseaux de transport et de distribution d'électricité, en étendant les mesures d'efficacité énergétique et en accélérant leur mise en œuvre en vue de réduire la consommation énergétique, en particulier dans l'environnement bâti; à soutenir la transition vers une agriculture durable; à accentuer les efforts visant à fournir et à acquérir les compétences nécessaires à la transition écologique.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président