

I

(Résolutions, recommandations et avis)

RECOMMANDATIONS

CONSEIL

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 12 juillet 2011

**concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2011 et portant avis du Conseil
concernant le programme de stabilité actualisé de la Belgique pour la période 2011-2014**

(2011/C 209/01)

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 3,

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 portera 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 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, une décision relative aux Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres ⁽²⁾, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte des lignes directrices intégrées dans leur politique nationale en matière d'économie et d'emploi.

(3) Le 12 janvier 2011, la Commission a adopté le premier examen annuel de la croissance, qui marque l'avènement d'un nouveau cycle de gouvernance économique dans l'Union et le lancement du premier semestre européen pour la coordination en amont et intégrée des politiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020.

(4) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant l'assainissement budgétaire et les réformes structurelles (conformément aux conclusions du Conseil des 15 février et 7 mars 2011 et à la suite de l'examen annuel de la croissance effectué par la Commission). Il a souligné qu'il fallait s'attacher en priorité à rétablir des situations budgétaires saines ainsi que la viabilité budgétaire, à réduire le chômage par des réformes du marché du travail et à déployer de nouveaux efforts afin de renforcer la croissance. Il a demandé aux États membres de traduire ces priorités en mesures concrètes à inclure dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Maintenues en 2011 par la décision n° 2011/308/UE du Conseil du 19 mai 2011 relative aux Lignes directrice pour les politiques de l'emploi des États membres (JO L 138 du 26.5.2011, p. 56).

- (5) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a également invité les États membres participant au pacte pour l'euro plus à présenter leurs engagements en temps utile pour qu'ils soient inclus dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.
- (6) Le 15 avril 2011, la Belgique a présenté la version actualisée 2011 de son programme de stabilité, qui couvre la période 2011-2014, et son programme national de réforme 2011. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (7) Durant la décennie précédant 2008, la Belgique a connu une croissance vigoureuse de son PIB, égale à 2,3 % par an en moyenne. En 2009, le pays a ressenti tous les effets de la récession économique mondiale et son PIB s'est contracté de 2,8 %. L'incidence de la récession sur l'emploi a été relativement limitée. Une réduction temporaire des heures travaillées et une diminution de la productivité horaire de la main-d'œuvre ont joué le rôle d'amortisseurs. Après une baisse de 0,4 % en 2009, l'emploi est reparti à la hausse en 2010. Cependant, le chômage est passé de 7 % avant la récession à 8,3 % en 2010. Grâce au redressement du commerce mondial, la Belgique a connu une reprise plus nette que prévu en 2010, avec une croissance de 2,2 % du PIB. En raison du jeu des stabilisateurs automatiques et des mesures discrétionnaires prises en réaction à la crise, le déficit public a augmenté, passant de 1,3 % du PIB en 2008 à 5,9 % en 2009.
- (8) Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité actualisé réalisée conformément au règlement (CE) n° 1466/97, le Conseil est d'avis que le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires contenues dans le programme de stabilité est plausible. Quoique fondé sur des hypothèses de croissance légèrement moins favorables pour 2011, il coïncide globalement avec les dernières prévisions des services de la Commission, publiées au printemps 2011. Le déficit public pour 2010 a été moins élevé que prévu, à 4,1 %, et l'objectif de la stratégie budgétaire exposée dans le programme de stabilité est de le réduire encore à 3,6 % en 2011, puis de le ramener sous la valeur de référence de 3 % en 2012, date limite fixée par le Conseil pour la correction du déficit excessif. La réduction du déficit prévue pour 2011 semble réalisable étant donné le caractère assez prudent des projections économiques. Cependant, l'effort budgétaire sera probablement inférieur à l'effort annuel moyen de 0,75 % du PIB recommandé par le Conseil, en particulier en 2011 et 2012 où il équivaldrait respectivement à 0,4 % et 0,3 % du PIB seulement (en termes structurels). En outre, les objectifs en matière de déficit pour 2012 et les années suivantes ne sont pas étayés par des mesures d'ajustement spécifiques. Enfin, la réalisation de l'objectif à moyen terme (ci-après dénommé «OMT»), un excédent structurel de 0,5 % du PIB, n'est pas attendue durant la période 2011-2014 du programme de stabilité.
- (9) Vu le résultat meilleur qu'attendu enregistré en 2010, une réduction plus ambitieuse du déficit en 2011 et une progression plus rapide que prévu vers le seuil de 3 % du PIB seraient appropriées. En outre, il ne sera pas possible de mettre fin au déficit excessif d'ici à 2012 ni de continuer à progresser vers l'OMT sans mesures d'assainissement supplémentaires. Étant donné que la pression fiscale, notamment sur les revenus du travail, est déjà très élevée en Belgique, ces mesures d'assainissement devraient être essentiellement axées sur les dépenses.
- (10) La crise économique et financière a inversé la tendance en matière de dette publique, qui était orientée à la baisse depuis longtemps. Le ratio d'endettement, qui diminuait depuis 1993 (lorsqu'il avait culminé à 134 % du PIB avant de revenir progressivement jusqu'à atteindre 84 % en 2007) augmente de nouveau depuis 2008 et a atteint 96,8 % du PIB fin 2010. Le niveau élevé de la dette publique demeure un défi majeur, notamment parce que les incidences budgétaires à long terme du vieillissement de la population sont supérieures à la moyenne de l'Union, en raison surtout de l'augmentation relativement forte des dépenses de retraite, qui pèsera encore davantage sur les finances publiques. Dans le programme de stabilité, les autorités mettent en évidence la stratégie en trois volets pour juguler l'augmentation importante prévue des dépenses liées au vieillissement (réduire le niveau de la dette publique, augmenter le taux d'emploi et de participation et fournir un système de sécurité sociale solide basé sur la solidarité). La constitution d'excédents primaires suffisants à moyen terme et la poursuite des réformes du système belge de sécurité sociale, en particulier du système des retraites, devraient améliorer la viabilité à long terme des finances publiques. Selon la dernière évaluation de la Commission, le risque relatif à la viabilité à long terme des finances publiques paraît élevé.
- (11) Un défi important, pour la Belgique, consiste à assurer l'existence d'un secteur financier stable et fonctionnel, capable de répondre aux besoins d'intermédiation financière de l'économie réelle. Ces deux dernières années, le secteur financier belge a été gravement touché par la crise financière, ce qui a débouché sur des réductions de bilan, des aides importantes de l'État et une modification de la surveillance bancaire. La situation financière du secteur bancaire reste fragile. En outre, en Belgique, le secteur bancaire est très concentré et est relativement important par rapport à la taille de l'économie.
- (12) La loi de 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité prévoit que l'évolution des salaires en Belgique suive la tendance des trois pays voisins (France, Allemagne, Pays-Bas) de façon à maintenir le coût de la main-d'œuvre sous contrôle. Cependant, cette loi n'a pas pu empêcher une situation où les salaires ont crû plus vite en Belgique que dans les trois pays voisins au cours de la période 2005-2010, tandis que la croissance de la productivité était plus lente. Par conséquent, les coûts unitaires de main-d'œuvre en Belgique ont connu une croissance plus rapide que ceux des pays voisins et que la moyenne de la zone euro. Cela est d'autant plus problématique que la Belgique est spécialisée dans des biens à relativement faible intensité technologique, qui sont confrontés à une forte concurrence de la part de pays ayant des

coûts moins élevés. Même si la norme salariale permet d'encadrer les négociations salariales, elle pourrait être améliorée de façon à tenir compte des différences de croissance de la productivité et à comporter un mécanisme plus efficace de correction ex post pour les cas où les objectifs établis ne sont pas atteints.

- (13) Le marché du travail se caractérise par plusieurs éléments de rigidité qui découragent nettement l'acceptation d'un emploi, à savoir: durée illimitée des allocations de chômage, taux d'imposition marginaux effectifs et prélèvement fiscal élevés (en particulier pour les travailleurs à bas salaires) et effet combiné de la suppression des allocations sociales et de l'imposition élevée lors de l'acceptation d'un emploi. En outre, l'existence de plusieurs portes de sortie incite les travailleurs plus âgés à quitter le marché du travail avant 65 ans, qui est l'âge légal de la retraite. De nouvelles réformes des politiques actives du marché du travail et l'extension de celles-ci aux personnes de plus de 50 ans contribueraient à relever le taux d'emploi global et inciteraient plus fortement à la recherche d'un emploi. En outre, de nouvelles réductions du niveau et de la durée des allocations de chômage au fil du temps pousseraient davantage les jeunes à entrer sur le marché du travail. Un durcissement des critères de retraite anticipée encouragerait les travailleurs plus âgés à rester dans la population active, et à retourner sur le marché du travail s'ils sont sans emploi depuis un certain temps. Enfin, les ressortissants de pays extérieurs à l'Union ont un taux d'emploi (40,9 %) beaucoup plus bas que la moyenne de l'Union.
- (14) La charge fiscale globale sur le travail en Belgique figure parmi les plus élevées de l'Union; ainsi, la réduire contribuerait donc à rendre le travail plus attractif. Cependant, étant donné l'important effort d'assainissement que le pays a à fournir, cette réduction doit être compensée par des augmentations équivalentes de taxes causant moins de distorsions, par exemple sur la consommation ou par une transition vers une fiscalité verte. En Belgique, les taux d'imposition implicite de l'énergie sont beaucoup moins élevés que dans les pays voisins. La Belgique, parallèlement à ses prélèvements fiscaux élevés sur le travail, affiche le plus faible rapport entre les taxes environnementales et l'imposition du travail de toute l'Union. Ainsi, le chômage élevé coexiste avec une consommation relativement importante d'énergie, ce qui rend plus difficile la réalisation des objectifs en matière d'emploi et d'efficacité énergétique.
- (15) Les prix de nombreux biens et services sont 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 à l'entrée et les restrictions d'exploitation sont 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 belges, la position forte des opérateurs en place 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 donc toujours engranger des bénéfices importants en facturant des prix plus élevés que ne le permettrait un marché concurrentiel.

- (16) Les autorités belges ont pris un certain nombre d'engagements en rapport avec le pacte pour l'euro plus. Ces engagements ont trait aux quatre domaines du pacte. Ils s'articulent autour de mesures visant à réduire le déficit, à maîtriser les prix de l'énergie et à encourager la concurrence, à maîtriser les hausses des salaires réels, à mettre en œuvre un cadre de surveillance du secteur financier et à introduire des mesures visant à relever l'âge effectif de la retraite. Cependant, aucune information n'est fournie sur les mesures à prendre pour atteindre l'objectif budgétaire requis, ni sur les moyens de contrôler la croissance des salaires réels ou les prix de l'énergie. En ce qui concerne les régimes de retraite anticipée, l'incertitude demeure quant à la réalisation effective et au calendrier de l'évaluation du Pacte des générations, ainsi qu'à ses retombées en termes de mesures concrètes. Les engagements de la Belgique ont été évalués et pris en considération dans les recommandations.
- (17) La Commission a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme, y inclus le pacte pour l'euro plus. Elle a pris en considération leur pertinence quant à la garantie d'une politique budgétaire et socio-économique viable en Belgique et, quant à leur respect des règles et orientations de l'Union, étant donné la nécessité de renforcer la gouvernance économique générale de l'Union en contribuant au niveau de l'Union aux futures décisions nationales. Sur cette base, la Commission considère qu'une réduction plus ambitieuse du déficit belge devrait être possible en 2011 et que des mesures d'assainissement supplémentaires devraient être élaborées pour 2012 et les années suivantes. Afin d'augmenter la viabilité à long terme des finances publiques, des réformes supplémentaires du système des retraites sont nécessaires. De nouvelles mesures devraient également être prises pour renforcer la compétitivité, aider les gens à trouver un emploi et transférer la charge fiscale du travail vers la consommation et l'énergie, ainsi que pour créer davantage de possibilités d'investissement et de croissance dans le secteur des services et dans les industries de réseau.
- (18) Eu égard à cette évaluation et compte tenu de la recommandation du Conseil du 2 décembre 2009 formulée en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Conseil a examiné la version actualisée du programme de stabilité de la Belgique pour 2011, et les recommandations figurant aux points 1) et 2) ci-dessous, en particulier, reflètent son avis ⁽¹⁾,

RECOMMANDE que la Belgique s'attache, au cours de la période 2011-2012, à:

- 1) profiter du redressement de l'économie pour accélérer le rythme de correction du déficit excessif. À cette fin, prendre,

⁽¹⁾ Conformément à l'article 5, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97.

- pour le budget 2012, les mesures nécessaires spécifiées, principalement du côté des dépenses, pour réaliser un effort budgétaire annuel moyen en ligne avec les recommandations de la procédure concernant les déficits excessifs, et ainsi infléchir à la baisse le taux élevé de la dette publique. Le déficit public devrait ainsi être ramené nettement sous la valeur de référence de 3 % du PIB en 2012 au plus tard. Assurer une progression vers l'objectif à moyen terme à un rythme d'au moins 0,5 % du PIB par an;
- 2) prendre des mesures pour améliorer la viabilité à long terme des finances publiques. Conformément au cadre de la stratégie en trois volets de l'Union, il s'agirait avant tout de juguler les dépenses liées au vieillissement, notamment en empêchant la sortie anticipée du marché du travail afin de relever sensiblement l'âge effectif de la retraite. Des mesures telles que la liaison de l'âge légal de la retraite à l'espérance de vie pourraient être envisagées;
 - 3) remédier aux faiblesses structurelles du secteur financier, notamment en achevant la restructuration des banques ayant besoin de financement adéquat et d'un modèle économique viable;
 - 4) prendre des mesures afin de réformer, en consultation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, le système de négociation et d'indexation des salaires, afin d'assurer que la croissance des salaires reflète mieux l'évolution de la productivité du travail et de la compétitivité;
 - 5) renforcer la participation au marché du travail en réduisant les charges fiscales et sociales élevées qui pèsent sur les bas salaires d'une manière qui soit neutre pour le budget et en mettant en place un système de diminution progressive des allocations de chômage à mesure que se prolonge la période d'inactivité. Prendre des mesures pour transférer la charge fiscale du travail vers la consommation et pour rendre le système fiscal plus favorable à l'environnement. Améliorer l'efficacité des politiques actives du marché du travail par des mesures visant les travailleurs plus âgés et les groupes vulnérables;
 - 6) mettre en place des mesures pour renforcer la concurrence dans le secteur de la vente au détail en réduisant les barrières à l'entrée et en allégeant les restrictions d'exploitation; introduire également des mesures pour renforcer la concurrence sur les marchés de l'électricité et du gaz en améliorant encore l'efficacité des autorités sectorielles de régulation et de concurrence.
- Fait à Bruxelles, le 12 juillet 2011.
- Par le Conseil*
Le président
J. VINCENT-ROSTOWSKI
-