



Bruxelles, le 5.6.2019
COM(2019) 519 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme des Pays-Bas pour 2019
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité des Pays-Bas pour 2019**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme des Pays-Bas pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité des Pays-Bas pour 2019

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121, paragraphe 2, et son article 148, paragraphe 4,

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques¹, et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques², et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les résolutions du Parlement européen,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui a marqué le lancement du Semestre européen 2019 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel les Pays-Bas étaient mentionnés parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. À la même date, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

2019. Le 9 avril 2019, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro (ci-après la «recommandation concernant la zone euro»).

- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, les Pays-Bas devraient veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation concernant la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1 et 3 ci-dessous. Concrètement, des mesures concernant l'investissement et des mesures favorables à la croissance des salaires contribueront à donner suite à la première recommandation concernant la zone euro (relative au rééquilibrage de la zone euro), des mesures fiscales contribueront à donner suite à la deuxième recommandation concernant la zone euro (relative à la lutte contre la planification fiscale agressive) et la réduction du biais fiscal en faveur de l'endettement des ménages contribuera à donner suite à la quatrième recommandation concernant la zone euro (relative à la réduction du biais fiscal en faveur de l'endettement).
- (3) Le rapport 2019 pour les Pays-Bas³ a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par les Pays-Bas dans la mise en œuvre des recommandations par pays spécifiques adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018, les suites données aux recommandations adoptées les années précédentes et les avancées que les Pays-Bas avaient réalisées pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Ce rapport comprenait aussi un bilan approfondi effectué en vertu de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 27 février 2019⁴. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que les Pays-Bas connaissent des déséquilibres macroéconomiques. Le niveau élevé de la dette privée et l'excédent important de la balance courante, en particulier, constituent des sources de déséquilibre dont l'incidence dépasse les frontières nationales. Soutenu par la croissance économique, le ratio de la dette privée au PIB a continué de baisser tant en ce qui concerne les dettes des entreprises que celles des ménages, mais ce ratio reste élevé. Néanmoins, la dette nominale des ménages augmente lentement sous l'effet de l'augmentation des prix de l'immobilier.
- (4) Le 29 avril 2019, les Pays-Bas ont présenté leur programme national de réforme pour 2019 et leur programme de stabilité pour 2019. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (5) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil⁵, lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations pertinentes du Conseil, la Commission peut demander à un État membre de revoir son accord de partenariat et les programmes concernés et de proposer des modifications à leur sujet. La Commission a fourni des précisions sur la manière dont elle utiliserait ladite disposition dans les lignes

³ SWD(2019) 1018 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds ESI et une bonne gouvernance économique⁶.

- (6) Les Pays-Bas relèvent actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2019, le gouvernement prévoit une diminution de l'excédent des administrations publiques, qui passerait de 1,5 % du PIB en 2018 à 0,0 % du PIB en 2022. Sur la base du solde structurel recalculé⁷, l'objectif budgétaire à moyen terme, à savoir un déficit structurel de 0,5 % du PIB, continue d'être largement atteint tout le long de la mise en œuvre du programme. Selon le programme de stabilité pour 2019, la dette publique devrait passer de 52,4 % du PIB en 2018 à 44,6 % du PIB en 2022. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, le solde structurel devrait afficher un excédent en baisse, qui passerait de 0,8 % du PIB en 2018 à 0,7 % du PIB en 2019 et à 0,2 % du PIB en 2020 tout en étant supérieur à l'objectif budgétaire à moyen terme. La dette publique devrait continuer à suivre une trajectoire résolument décroissante. Globalement, le Conseil estime que les Pays-Bas devraient respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2019 et 2020. Simultanément, il juge important que les Pays-Bas utilisent les politiques budgétaires et structurelles pour favoriser une tendance à la hausse des investissements, tout en respectant l'objectif budgétaire à moyen terme.
- (7) En ce qui concerne la viabilité des finances publiques, l'augmentation prévue des dépenses publiques consacrées aux soins de longue durée fait peser des risques moyens sur la viabilité à long terme. En 2015, le gouvernement a transféré une grande partie du système de soins de longue durée vers l'échelon municipal afin d'améliorer son efficacité et de réduire les dépenses publiques. L'incidence de cette réforme sur la viabilité des finances publiques doit faire l'objet d'une surveillance.
- (8) En novembre 2018, les fonds du Fonds de garantie des dépôts, entité juridique indépendante, ont été transférés d'un compte ségrégué auprès de la banque centrale des Pays-Bas vers un compte auprès du Trésor. Le Fonds de garantie des dépôts néerlandais a été constitué progressivement et a accumulé jusqu'à présent environ 1 milliard d'euros (un montant supplémentaire de 4 milliards d'euros devant être versé par les banques d'ici à 2024); ce montant aurait dû être investi dans un portefeuille diversifié d'actifs à faible risque, conformément à la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts. Le transfert du compte du Fonds réduit le niveau de la dette brute, mais n'a aucun effet sur le déficit public. À la suite de ce transfert, le Trésor pourra utiliser les fonds pour financer des dépenses publiques, mais il devra fournir les fonds nécessaires si des paiements doivent être effectués en faveur de déposants ou en cas d'interventions financières s'inscrivant dans sa mission légale, ce qui peut avoir une incidence sur la stabilité financière.
- (9) Les ménages néerlandais combinent d'importants actifs non liquides dans les secteurs du logement et des pensions avec une dette élevée. Les longs bilans des ménages les rendent vulnérables aux chocs financiers et économiques. Le niveau élevé de la dette des ménages s'explique par la déductibilité fiscale généreuse des intérêts payés sur les emprunts hypothécaires, mais aussi par l'absence d'un segment intermédiaire performant sur le marché de la location et d'une épargne-retraite obligatoire élevée. La réduction de l'endettement des ménages se heurte au problème majeur du marché du

⁶ COM(2014) 494 final.

⁷ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures uniques et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

logement, sur lequel les modes de financement des achats immobiliers et les comportements d'épargne sectorielle restent déterminés par les rigidités et les incitations génératrices de distorsions qui se sont accumulées sur plusieurs décennies. Diverses mesures prises depuis 2012 ont partiellement amélioré la situation. L'accélération annoncée de la réduction des possibilités de déduction fiscale des intérêts hypothécaires a été transposée en droit et prendra effet en 2020. Malgré cela, la déduction fiscale accordée pour les remboursements d'emprunts hypothécaires reste généreuse et continue de se traduire par un biais fiscal considérable en faveur de l'endettement des ménages. Dans le même temps, le marché locatif privé, seul segment non subventionné, reste sous-développé, représentant 13 % du total des logements. L'absence de segment intermédiaire performant sur le marché de la location encourage les ménages à acheter plutôt qu'à louer et se traduit par un ratio dette/revenu élevé et une grande vulnérabilité financière.

- (10) Si le système de retraite est efficace sous l'angle de l'adéquation des pensions et de la viabilité des finances publiques, il présente des inconvénients sur le plan de l'équité entre générations, de la transparence des droits à pension et de la flexibilité. En outre, les cotisations aux régimes de retraite professionnels sont élevées et varient en fonction des résultats des fonds de pension. Elles peuvent ainsi influencer les dépenses des ménages de manière procyclique. Une réforme du système de retraite pourrait, durant le cycle de vie, entraîner une baisse des cotisations de retraite obligatoires et une consommation plus stable («lissage de la consommation»). Le gouvernement a l'intention de réformer en profondeur le deuxième pilier du système de retraite afin d'en améliorer la couverture et de mettre en place un système plus transparent, plus flexible et plus équitable d'un point de vue actuariel. Une réforme simultanée des institutions du marché du logement et du système de retraite peut raccourcir le bilan des ménages et rendre le secteur des ménages moins vulnérable aux chocs financiers et économiques, ce qui aurait des effets bénéfiques sur la résilience macroéconomique et la croissance économique.
- (11) Malgré un chômage bas, des taux d'emplois vacants élevés et une pénurie croissante de main-d'œuvre, l'augmentation du salaire nominal est restée modérée jusqu'ici (1,1 % en 2017 et 2,4 % en 2018). Les salaires fixés par des conventions collectives ont augmenté en moyenne de 2,1 % en 2018, tandis que les salaires publics ont augmenté davantage (de 3 % au second semestre 2018). En outre, des accords salariaux ont débouché sur une augmentation nominale de 7 % en deux ans pour tous les fonctionnaires de l'administration centrale. Des fonds supplémentaires ont été affectés à l'augmentation des salaires des enseignants du primaire. En outre, le gouvernement a adopté plusieurs mesures budgétaires pour alléger la pression fiscale sur le travail et accroître le revenu disponible net des ménages actifs. Le fait de renforcer encore le revenu disponible des ménages, en créant des conditions propices à la hausse des salaires, et de réformer le deuxième pilier du système de retraite pour le rendre plus transparent, plus équitable du point de vue intergénérationnel et plus résistant en cas de choc est de nature à soutenir la demande intérieure et à contribuer au rééquilibrage de la zone euro.
- (12) La lutte contre la planification fiscale agressive est essentielle pour rendre les systèmes fiscaux plus efficaces et équitables, comme l'atteste la recommandation concernant la zone euro pour 2019. Les effets d'entraînement des stratégies de planification fiscale agressive entre États membres nécessitent une action coordonnée des politiques nationales pour compléter la législation de l'UE. Les Pays-Bas ont pris des mesures pour lutter contre la planification fiscale agressive, mais le niveau élevé des

dividendes, redevances et intérêts versés via les Pays-Bas semble indiquer que les règles fiscales du pays sont mises à profit par des entreprises qui recourent à ce type de planification. Une proportion importante du stock d'investissement direct étranger est détenue par des «entités ad hoc». L'absence de retenue à la source sur les paiements sortants (c'est-à-dire les paiements de résidents de l'UE à des résidents de pays tiers) d'intérêts et de redevances peut, si ces paiements ne sont pas non plus imposés sur le lieu de résidence du bénéficiaire, leur permettre d'échapper totalement à l'impôt. L'annonce du programme de réforme de la fiscalité, notamment en ce qui concerne les retenues à la source sur les redevances et les paiements d'intérêts en cas d'abus ou de paiements à destination de juridictions à faible imposition, constitue une mesure positive pour réduire la planification fiscale agressive et devrait faire l'objet d'un suivi étroit.

- (13) La croissance de l'emploi au cours des dernières années a principalement concerné l'emploi temporaire et l'emploi indépendant, bien que la croissance de l'emploi à durée indéterminée ait récemment dépassé la croissance de l'emploi temporaire. Néanmoins, la part des emplois flexibles reste élevée et représente une part importante du marché du travail. Le pourcentage élevé de contrats temporaires et la croissance rapide du travail indépendant sans salariés se traduisent par de grandes différences en matière de réglementation du travail applicable et de protection du travail et par des différences en matière de législation fiscale et sociale. Le gouvernement a adopté un train de mesures (projet de loi sur le marché du travail en équilibre «Wet arbeidsmarkt in balans») pour faciliter l'embauche de salariés permanents et restreindre la flexibilité des contrats. La mise en œuvre de ces mesures, qui doivent être adoptées par le Parlement et devraient entrer en vigueur en 2020, devrait faire l'objet d'un suivi attentif. En outre, des mesures ont été annoncées pour assouplir l'obligation des employeurs de continuer à payer les salaires pendant deux ans en cas de maladie. Toutefois, aucune autre mesure concrète n'a été adoptée jusqu'à présent. Par conséquent, certains de ces facteurs institutionnels continuent d'inciter financièrement les salariés à se lancer dans une carrière d'indépendant ou à favoriser l'adoption du statut de travailleur indépendant sans salariés. Les indépendants sont plus souvent sous-assurés contre l'invalidité, le chômage et les risques liés à la vieillesse, ce qui peut compromettre la viabilité du système de sécurité sociale à long terme. En outre, l'application des mesures destinées à lutter contre le faux travail indépendant a été suspendue jusqu'en 2020.
- (14) Bien que le marché du travail soit globalement performant, la promotion de l'égalité des chances en matière d'emploi et d'inclusion active demeure un défi important, en particulier pour les personnes issues de l'immigration, pour celles qui opèrent en marge du marché du travail et pour celles qui sont économiquement inactives. Il subsiste en outre un potentiel de main-d'œuvre inexploité, en particulier parmi les nombreuses femmes travaillant à temps partiel.
- (15) L'économie néerlandaise ne peut innover et la productivité ne peut croître sans compétences techniques et numériques et sans professionnels qualifiés. Ce constat souligne la nécessité d'investir davantage dans la formation, y compris dans l'acquisition de compétences numériques, et de promouvoir des possibilités de perfectionnement professionnel et de requalification flexibles. Améliorer la capacité d'innovation de la société nécessite également des investissements en faveur de l'enseignement de la science, de la technologie, de l'ingénierie et des mathématiques. En outre, l'augmentation des investissements dans les compétences, l'enseignement et la formation est essentielle pour améliorer l'accès au marché du travail et

l'employabilité des personnes en marge du marché du travail, tout en favorisant l'égalité des chances et l'inclusion active.

- (16) Si l'intensité de l'investissement dans la recherche et le développement aux Pays-Bas a dépassé 2 %, elle reste bien en deçà de l'objectif national de 2,5 % et du niveau des pays les plus performants. Sur le plan de la productivité, les Pays-Bas sont l'un des pays les plus performants dans de nombreux secteurs. Le maintien de la croissance de la productivité dépend donc fortement de l'innovation. Celle-ci serait favorisée par des investissements supplémentaires dans la recherche et le développement ainsi que dans l'innovation, en particulier dans le secteur privé.
- (17) La transition énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre nécessitent des investissements importants en faveur d'un développement économique plus durable et économe en ressources. Les Pays-Bas vont probablement dépasser les objectifs qu'ils doivent atteindre en 2020 dans le domaine de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais ils devront prendre des mesures supplémentaires pour atteindre les objectifs fixés pour 2030. Les objectifs concernant l'efficacité énergétique (énergie primaire) et l'énergie renouvelable fixés pour 2020 ne seront pas atteints sans mesures supplémentaires. L'objectif des Pays-Bas en matière d'énergie renouvelable fixé pour 2023, défini dans leur accord sur l'énergie, devrait être à portée de main grâce aux investissements dans les parcs éoliens en mer. Le gouvernement néerlandais entend adopter, avant la fin 2019, un plan national en matière d'énergie et de climat, qui fournira aux Pays-Bas un aperçu de leurs besoins d'investissement jusqu'en 2030 dans les différentes dimensions de l'union de l'énergie, y compris l'énergie renouvelable, l'efficacité énergétique, la sécurité de l'approvisionnement ainsi que l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci.
- (18) Les embouteillages demeurent un problème épineux aux Pays-Bas, un pays dense et bien équipé et un acteur majeur sur la scène logistique de l'UE, avec le plus grand port de l'UE (Rotterdam), et l'un des plus grands aéroports (Schiphol). Le pays a réalisé des travaux d'infrastructure supplémentaires pour atténuer les difficultés, mais les embouteillages continuent d'engendrer des coûts sociaux énormes et des pertes de temps considérables.
- (19) La programmation des fonds de l'UE pour la période 2021-2027 pourrait contribuer à répondre à certains des besoins mentionnés dans les recommandations, en particulier dans les domaines relevant de l'annexe D du rapport sur le pays⁸. Cela permettrait aux Pays-Bas d'utiliser au mieux ces fonds dans les secteurs mentionnés.
- (20) Dans le cadre du Semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique des Pays-Bas, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019 et le programme national de réforme pour 2019, ainsi que les suites données aux recommandations adressées aux Pays-Bas les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable aux Pays-Bas, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union. Cela reflète la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.

⁸ SWD(2019) 1018 final.

- (21) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2019 et estime⁹ que les Pays-Bas devraient respecter le pacte de stabilité et de croissance.
- (22) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2019 et le programme de stabilité pour 2019. Les recommandations figurant aux points 1 et 3 ci-dessous reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011. Ces recommandations contribuent également à la mise en œuvre de la recommandation concernant la zone euro, en particulier la première et la quatrième recommandation concernant la zone euro. Les politiques budgétaires visées dans la recommandation figurant au point 3 contribuent notamment à corriger les déséquilibres liés à l'excédent de la balance courante,

RECOMMANDE que les Pays-Bas s'attachent, en 2019 et 2020:

1. à réduire le biais fiscal en faveur de l'endettement des ménages et les distorsions qui subsistent sur le marché du logement, notamment en soutenant le développement du secteur locatif privé; à rendre le deuxième pilier du système de retraite plus transparent, plus équitable du point de vue intergénérationnel et plus résistant en cas de choc; à mettre en œuvre des politiques visant à accroître le revenu disponible des ménages, notamment en renforçant les conditions qui favorisent la croissance des salaires, tout en respectant le rôle des partenaires sociaux; à s'attaquer aux caractéristiques du système fiscal qui peuvent faciliter la planification fiscale agressive, en particulier par le biais des paiements sortants, notamment en mettant en œuvre les mesures annoncées;
2. à réduire les incitations au travail indépendant sans salariés, tout en promouvant une protection sociale adéquate pour les travailleurs indépendants, et à lutter contre le faux travail indépendant; à renforcer l'éducation et la formation complètes tout au long de la vie et à améliorer les compétences, notamment des personnes qui sont en marge du marché du travail et des personnes inactives;
3. à utiliser les politiques budgétaires et structurelles pour favoriser une tendance à la hausse des investissements, tout en respectant l'objectif budgétaire à moyen terme; à axer la politique économique liée aux investissements sur la recherche et le développement, en particulier dans le secteur privé, sur l'énergie renouvelable, l'efficacité énergétique et les stratégies de réduction des émissions de gaz à effet de serre et sur les goulets d'étranglement dans les transports.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*

⁹ En vertu de l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.