



Bruxelles, le 23.5.2022  
COM(2022) 602 final

Recommandation de

**RECOMMANDATION DU CONSEIL**

**concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2022 et portant avis  
du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2022**

{SWD(2022) 602 final} - {SWD(2022) 640 final}

## RECOMMANDATION DU CONSEIL

### **concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2022**

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<sup>1</sup>, et notamment son article 5, paragraphe 2,

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<sup>2</sup>, 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 à la mise en œuvre des réformes et des investissements, créant ainsi une impulsion budgétaire financée par l'Union. Elle contribue à la reprise économique et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables et propices à la croissance, favorisant en particulier la transition écologique et numérique, tout en renforçant la résilience et le potentiel de croissance des économies des États membres. Elle contribue également à renforcer la viabilité des finances publiques et à stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen et à long terme. La contribution financière maximale par État membre au titre de la facilité pour la reprise et la résilience [a été] actualisée le [XX] juin 2022, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241.
- (2) Le 24 novembre 2021, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance durable, qui marque le lancement du Semestre européen 2022 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte de la volonté commune, réaffirmée lors du sommet social de Porto de mai 2021, de poursuivre la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le

---

<sup>1</sup> JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

<sup>2</sup> 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).

Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Le Conseil européen a validé les priorités de l'examen annuel 2022 de la croissance durable le 25 mars 2022. Le 24 novembre 2021, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel la Belgique n'est pas mentionnée parmi les États membres devant faire l'objet d'un bilan approfondi<sup>3</sup>. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, adoptée par le Conseil le 5 avril 2022, ainsi que la proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2022, 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 14 mars 2022.

- (3) L'invasion de l'Ukraine par la Russie, qui a suivi la pandémie mondiale, a fortement dégradé la situation géopolitique et économique. Les conséquences de l'invasion sur les économies des États membres se font ressentir, par exemple, au travers de la hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires et des perspectives de croissance plus faibles. La hausse des prix de l'énergie pèse particulièrement sur les ménages les plus vulnérables exposés à la précarité énergétique ou au risque de précarité énergétique. L'UE connaît également un afflux sans précédent de personnes fuyant l'Ukraine. Dans ce contexte, le 4 mars 2022, la directive relative à la protection temporaire a été activée<sup>4</sup> pour la première fois, ce qui a permis d'accorder aux personnes déplacées d'Ukraine le droit de séjourner légalement dans l'UE et de leur conférer l'accès à l'éducation et à la formation, au marché du travail, aux soins de santé, au logement et à la protection sociale.
- (4) Compte tenu de l'évolution rapide de la situation économique et géopolitique, le Semestre européen reprend sa vaste coordination des politiques économiques et de l'emploi en 2022, tout en évoluant conformément aux exigences de mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience, comme décrit dans l'examen annuel 2022 de la croissance durable. La mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience adoptés est 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 sur une partie non négligeable des recommandations par pays émises lors des cycles 2019 et 2020 du Semestre. Les recommandations par pays pour 2019 et 2020 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, en plus des recommandations par pays émises jusqu'à la date de présentation du plan modifié.
- (5) La clause dérogatoire générale est active depuis mars 2020<sup>5</sup>. Dans sa communication du 3 mars 2021<sup>6</sup>, la Commission a exprimé l'avis selon lequel la décision relative à la désactivation ou au maintien en vigueur de la clause dérogatoire générale devrait

---

<sup>3</sup> Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

<sup>4</sup> Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (JO L 71 du 4.3.2022, p. 1).

<sup>5</sup> Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, Bruxelles, le 20.3.2020 [COM(2020) 123 final].

<sup>6</sup> Communication de la Commission au Conseil — Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire, Bruxelles, le 3.3.2021 [COM(2021) 105 final].

s'inscrire dans le cadre d'une évaluation d'ensemble de l'état de l'économie, dont un critère quantitatif essentiel serait le niveau de l'activité économique dans l'UE ou la zone euro par rapport aux niveaux atteints avant la crise (fin 2019). Une incertitude accrue et de sérieux risques à la baisse pesant sur les perspectives économiques dans le contexte de la guerre en Europe, des hausses sans précédent des prix de l'énergie et des perturbations persistantes de la chaîne d'approvisionnement justifient l'extension de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance jusqu'en 2023.

- (6) Conformément à l'approche exposée dans l'avis du Conseil du 18 juin 2021 sur le programme de stabilité pour 2021, la meilleure façon de mesurer l'orientation budgétaire est actuellement de considérer 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 un soutien non remboursable (subventions) au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE, par rapport à la croissance potentielle à moyen terme<sup>7</sup>. Au-delà de l'orientation budgétaire générale, pour évaluer si la politique budgétaire nationale est prudente et si sa composition est propice à une reprise durable compatible avec les transitions écologique et numérique, une attention particulière est également accordée à l'évolution des dépenses primaires courantes financées au niveau national<sup>8</sup> (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19) et des investissements.
- (7) Le 2 mars 2022, la Commission a adopté une communication fournissant des orientations générales pour la politique budgétaire en 2023, visant à soutenir la préparation des programmes de stabilité et de convergence des États membres et à renforcer ainsi la coordination des politiques<sup>9</sup>. Sur la base des perspectives macroéconomiques des prévisions de l'hiver 2022, la Commission a constaté que le passage d'une orientation budgétaire générale favorable en 2020-2022 à une orientation budgétaire générale globalement neutre semble approprié en 2023, tout en se tenant prête à réagir à l'évolution de la situation économique. La Commission a annoncé que les recommandations budgétaires pour 2023 devraient continuer à être différenciées entre les États membres et tenir compte des éventuelles retombées transnationales. Elle a invité les États membres à tenir compte des orientations dans leur programme de stabilité et de convergence. La Commission s'est engagée à suivre de près l'évolution de la situation économique et à adapter ses orientations politiques en fonction des besoins et, au plus tard, dans son paquet de printemps du Semestre européen de fin mai 2022.
- (8) En ce qui concerne les orientations budgétaires fournies le 2 mars 2022, les recommandations budgétaires pour 2023 tiennent compte de la détérioration des

---

<sup>7</sup> Les estimations de l'orientation budgétaire et de ses composantes figurant dans la présente recommandation sont des estimations de la Commission fondées sur les hypothèses qui sous-tendent ses prévisions du printemps 2022. Les estimations de la Commission relatives à la croissance potentielle à moyen terme ne tiennent pas compte de l'incidence positive des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et qui peuvent stimuler la croissance potentielle.

<sup>8</sup> Non financées par des subventions provenant de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE.

<sup>9</sup> Communication de la Commission au Conseil — Orientations en matière de politique budgétaire pour 2023, Bruxelles, le 2.3.2022 [COM(2022) 85 final].

perspectives économiques, de l'incertitude accrue et de nouveaux risques à la baisse, ainsi que de la hausse de l'inflation par rapport aux prévisions d'hiver. Compte tenu de ces considérations, la réponse budgétaire doit accroître les investissements publics en faveur de la transition écologique et numérique et de la sécurité énergétique, et soutenir le pouvoir d'achat des ménages les plus vulnérables afin d'amortir l'impact de la hausse des prix de l'énergie et de contribuer à limiter les pressions inflationnistes des effets de second tour au moyen de mesures ciblées et temporaires; la politique budgétaire doit rester souple afin de s'adapter à l'évolution rapide de la situation et être différenciée selon les pays en fonction de leur situation budgétaire et économique, y compris en ce qui concerne l'exposition à la crise et l'afflux de personnes déplacées en provenance d'Ukraine.

- (9) Le 30 avril 2021, la France a officiellement présenté à la Commission son plan national de relance et de 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 13 juillet 2021, le Conseil a adopté sa décision relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience de la Belgique<sup>10</sup>. 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 la Belgique a 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 30 avril 2022, la Belgique a présenté son programme national de réforme pour 2022 et son programme de stabilité pour 2022, soit dans le délai fixé à l'article 4 du règlement (CE) n° 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 2022 tient également compte des rapports semestriels de la Belgique sur les progrès accomplis dans la réalisation de son plan pour la reprise et la résilience.
- (11) La Commission a publié le rapport 2022 pour la Belgique<sup>11</sup> le 23 mai 2022. Elle a évalué les progrès accomplis par la Belgique dans les suites données aux recommandations par pays pertinentes adoptées par le Conseil en 2019, 2020 et 2021 et a dressé le bilan de la mise en œuvre par la Belgique de son plan pour la reprise et la résilience en se fondant sur le tableau de bord 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, notamment à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Il a également évalué les progrès accomplis par la Belgique 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.

---

<sup>10</sup> Décision d'exécution du Conseil du 13 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour le Danemark (ST 10161 2021 INIT; ST 10161 2021 ADD 1).

<sup>11</sup> SWD(2022) 602 final.

- (12) Le 23 mai 2022, la Commission a publié un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du TFUE. Ce rapport examinait la situation budgétaire de la Belgique, dont le déficit public a dépassé en 2021 la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, tandis que sa dette publique s'est établie au-dessus de la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité et n'a pas respecté la référence d'ajustement du ratio de la dette. Le rapport concluait que les critères relatifs au déficit et à la dette n'étaient pas remplis. Conformément à la communication du 2 mars 2022, la Commission a considéré, dans le cadre de son évaluation de tous les facteurs pertinents, que le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette impliquerait un effort budgétaire anticipé trop contraignant, qui risque de compromettre la croissance. Par conséquent, de l'avis de la Commission, le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette n'est pas justifié dans la situation économique exceptionnelle actuelle. Comme annoncé, la Commission n'a pas proposé d'ouvrir de nouvelles procédures concernant les déficits excessifs au printemps 2022 et elle réévaluera la pertinence de proposer l'ouverture de procédures concernant les déficits excessifs à l'automne 2022.
- (13) Le 20 juillet 2020, le Conseil a recommandé à la Belgique de prendre, en 2020 et en 2021, conformément à la clause dérogatoire générale, toutes les mesures nécessaires pour combattre efficacement la pandémie, soutenir l'économie et favoriser la reprise. Il a également été recommandé à la Belgique, lorsque les conditions économiques le permettront, de mener des politiques budgétaires visant à atteindre des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la soutenabilité de la dette, tout en renforçant les investissements. En 2021, sur la base de données validées par Eurostat, le déficit public de la Belgique est passé de 9,0 % du PIB en 2020 à 5,5 % en 2021. La réaction de la Belgique en matière de politique budgétaire a soutenu la reprise économique en 2021, tandis que les mesures d'aide d'urgence temporaires sont passées de 4,4 % du PIB en 2020 à 2,9 % en 2021. Les mesures prises par la Belgique en 2021 sont conformes à la recommandation du Conseil du 20 juillet 2020. Les mesures budgétaires discrétionnaires adoptées par le gouvernement en 2020 et 2021 étaient pour la plupart temporaires ou contrebalancées par des mesures de compensation. Dans le même temps, certaines des mesures discrétionnaires adoptées par le gouvernement au cours de la période 2020-2021 n'ont pas été temporaires ou assorties de mesures compensatoires, elles consistaient principalement en des augmentations permanentes des pensions minimales et des salaires dans le secteur de la santé. D'après les données validées par Eurostat, la dette publique s'élevait à 108,2 % du PIB en 2021.
- (14) Le scénario macroéconomique sous-tendant les prévisions budgétaires contenues dans le programme de stabilité pour 2022 est favorable. Selon le gouvernement, le PIB réel devrait croître de 3,0 % en 2022 et de 1,9 % en 2023. À titre de comparaison, les prévisions du printemps 2022 de la Commission tablent sur une croissance plus faible du PIB réel, de 2,0 % en 2022 et de 1,6 % en 2023, principalement en raison de la date limite antérieure pour les projections macroéconomiques sous-tendant le programme de stabilité pour 2022, qui précédaient le début de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine. Dans son programme de stabilité pour 2022, le gouvernement s'attend à ce que le déficit nominal tombe à 5,2 % du PIB en 2022 et à 3,6 % en 2023. La diminution enregistrée en 2022 reflète principalement la forte croissance de l'activité économique et la suppression de la plupart des mesures d'urgence. Selon le programme, le ratio dette publique/PIB devrait reculer (de manière marginale) à 108,0 % en 2022, puis remonter à 108,8 % en 2023. Sur la base des mesures stratégiques connues à la date limite des prévisions, les prévisions du printemps 2022

de la Commission tablent sur un déficit public de 5,0 % et 4,4 % du PIB respectivement pour 2022 et 2023. En 2022, ces prévisions sont conformes au déficit prévu dans le programme de stabilité pour 2022, malgré le scénario macroéconomique moins favorable figurant dans les prévisions du printemps 2022 de la Commission, étant donné que les projections budgétaires du programme de stabilité pour 2022 tiennent compte d'une correction technique reflétant l'incidence budgétaire des conséquences de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine en 2022 (uniquement). En 2023, les prévisions du printemps 2022 de la Commission tablent sur un déficit budgétaire plus élevé des administrations publiques, principalement en raison d'un scénario macroéconomique moins favorable et de mesures non encore précisées dans les dernières années du programme. Les prévisions du printemps 2022 de la Commission tablent sur un ratio dette publique/PIB globalement similaire de 107,5 % en 2022, mais un ratio inférieur de 107,6 % en 2023, qui reflète l'augmentation plus faible du déflateur du PIB dans le programme de stabilité pour 2022.

Sur la base des prévisions du printemps 2022 de la Commission, la croissance du PIB potentiel à moyen terme (moyenne sur 10 ans) est estimée à 1,4 %. Toutefois, cette estimation ne tient pas compte de l'incidence des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et peut donc stimuler la croissance potentielle de la Belgique.

- (15) En 2022, le gouvernement a progressivement supprimé la majorité des mesures prises en réponse à la crise de la COVID-19, de sorte que les mesures d'aide d'urgence temporaires devraient passer de 2,9 % du PIB en 2021 à 0,4 % du PIB en 2022. Le déficit public en 2022 est affecté par les mesures adoptées pour contrer l'incidence économique et sociale de la hausse des prix de l'énergie, qui, selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, sont estimées à 0,5 % du PIB en 2022 et à 0 % du PIB en 2023<sup>12</sup>. Ces mesures consistent principalement en des transferts forfaitaires aux ménages et en des réductions des impôts indirects sur la consommation d'énergie. Ces mesures ont été annoncées comme temporaires et portent sur 2022. Toutefois, si les prix de l'énergie restent élevés en 2023 également, certaines de ces mesures pourraient être maintenues. Certaines de ces mesures ne sont pas ciblées, notamment les transferts généralisés aux ménages pour soutenir la consommation d'énergie et la réduction des taux de TVA sur le gaz et l'électricité et des droits d'accises sur l'essence. Le déficit public est également affecté par les coûts générés par la protection temporaire offerte aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine, qui, selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, devraient s'établir à 0,1 % du PIB en 2022 et 2023<sup>13</sup>, ainsi que par le coût plus important des dépenses en matière de défense (0,1 % du PIB en 2022).

---

<sup>12</sup> Les chiffres représentent le niveau des coûts budgétaires annuels des mesures prises depuis l'automne 2021, y compris les recettes et les dépenses courantes ainsi que, le cas échéant, les mesures relatives aux dépenses en capital.

<sup>13</sup> Le nombre total de personnes déplacées d'Ukraine vers l'UE devrait progressivement atteindre 6 millions d'ici à la fin de 2022, et leur répartition géographique est estimée sur la base de la taille de la diaspora actuelle, de la population relative de l'État membre d'accueil et de la répartition réelle des personnes déplacées en provenance d'Ukraine dans l'ensemble de l'UE en mars 2022. En ce qui concerne les coûts budgétaires par personne, les estimations sont fondées sur le modèle de microsimulation Euromod du Centre commun de recherche de la Commission, en tenant compte à la fois des transferts monétaires auxquels les personnes ont droit et des prestations en nature telles que l'éducation et les soins de santé.

- (16) Le 18 juin 2021, le Conseil a recommandé qu'en 2022, la Belgique<sup>14</sup> utilise la facilité pour la reprise et la résilience pour financer de nouveaux investissements favorisant la reprise, tout en menant une politique budgétaire prudente. Elle devrait en outre préserver les investissements financés au niveau national. Il a également été recommandé à la Belgique, lorsque les conditions économiques le permettront, de mener une politique budgétaire visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes tout en renforçant, dans le même temps, les investissements pour favoriser le potentiel de croissance.
- (17) En 2022, sur la base des prévisions du printemps 2022 de la Commission et en tenant compte des informations figurant dans le programme de stabilité de la Belgique pour 2022, l'orientation budgétaire devrait être favorable à -2,4 % du PIB<sup>15</sup>. La Belgique prévoit de continuer à soutenir la reprise en utilisant la facilité pour la reprise et la résilience pour financer des investissements supplémentaires, comme le recommande le Conseil. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par les subventions de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union devrait augmenter de 0,2 point de pourcentage du PIB par rapport à 2021. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet neutre sur l'orientation budgétaire en 2022<sup>16</sup>. Par conséquent, la Belgique prévoit de préserver les investissements financés au niveau national, comme le recommande le Conseil. Dans le même temps, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2022 devrait avoir un effet expansionniste de 2,1 points de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Cette importante contribution expansionniste tient compte de l'incidence supplémentaire des mesures visant à faire face aux conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie (0,5 % du PIB) ainsi que des coûts liés à l'offre d'une protection temporaire aux personnes déplacées d'Ukraine (0,1 % du PIB). En outre, l'augmentation des dépenses publiques due à l'indexation automatique des salaires et des prestations sociales dans le secteur public et, dans une moindre mesure, à l'augmentation de la consommation publique de biens et de services, devrait également contribuer à la contribution expansionniste des dépenses courantes primaires (nettes) financées au niveau national. Sur la base des prévisions de la Commission, ces mesures et facteurs d'augmentation des dépenses ne sont pas pleinement contrebalancés par des mesures de compensation.
- (18) En 2023, les prévisions du printemps 2022 de la Commission tablent sur une orientation budgétaire de 0,0 % du PIB, dans l'hypothèse de politiques inchangées<sup>17</sup>. Selon les projections, la Belgique devrait continuer à utiliser les subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience en 2023 pour financer des investissements supplémentaires favorisant la reprise. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par les subventions de la facilité pour la reprise et la résilience

---

<sup>14</sup> Recommandation du Conseil du 18 juin 2021 portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique pour 2021 (JO C 304 du 29.7.2021, p. 1).

<sup>15</sup> Un signe négatif (positif) de l'indicateur correspond à un excédent (déficit) de croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste (restrictive).

<sup>16</sup> Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet expansionniste de 0,1 point de pourcentage du PIB.

<sup>17</sup> Un signe négatif (positif) de l'indicateur correspond à un excédent (déficit) de croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste (restrictive).



et d'autres fonds de l'Union devrait rester stable par rapport à 2022. Les investissements financés au niveau national devraient avoir un effet expansionniste sur l'orientation budgétaire de 0,1 point de pourcentage en 2023<sup>18</sup>. Dans le même temps, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2023 devrait avoir un effet globalement neutre de 0,1 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Il s'agit notamment de l'incidence de la suppression progressive des mesures visant à faire face à la hausse des prix de l'énergie (0,5 % du PIB).

- (19) Dans le programme de stabilité pour 2022, le déficit des administrations publiques devrait diminuer progressivement à 3,4 % du PIB en 2024 et à 2,7 % d'ici à 2025. Il est donc prévu que le déficit public passe sous la barre des 3 % du PIB d'ici à 2025. Ces projections reposent sur un scénario macroéconomique élaboré avant l'invasion russe de l'Ukraine et supposent des mesures qui n'ont pas encore été précisées dans les dernières années du programme, notamment un «effort budgétaire flexible» s'élevant à 0,8 % du PIB entre 2023 et 2025. Selon le programme, le ratio dette publique/PIB devrait augmenter d'ici à 2025, notamment par une hausse à 109,7 % en 2024, pour atteindre 110,1 % en 2025. D'après l'analyse de la Commission, les risques pour la soutenabilité de la dette semblent élevés à moyen terme.
- (20) Dans l'hypothèse de politiques inchangées, le vieillissement rapide de la population devrait aggraver l'incidence des dépenses liées au vieillissement de la population sur les finances publiques. Le rapport 2021 sur le vieillissement prévoit une augmentation de 3,6 points de pourcentage d'ici à 2040 et de 5,4 points de pourcentage du PIB d'ici à 2070 pour les dépenses liées au vieillissement, qui est principalement due aux dépenses liées aux retraites et aux soins de longue durée. Dans son plan pour la reprise et la résilience, la Belgique s'est engagée à mettre en œuvre une réforme des retraites afin, entre autres, d'améliorer la viabilité financière et sociale du système et de promouvoir la convergence entre les différents régimes de retraite. En ce qui concerne les soins de longue durée, la Belgique était déjà l'un des pays de l'UE qui dépensaient le plus en 2019<sup>19</sup> et ses dépenses devraient encore augmenter de 14 % d'ici à 2030 et de 2,2 points de pourcentage du PIB d'ici à 2070. Malgré les importantes différences régionales constatées, des réformes ont été lancées pour améliorer le rapport coût-efficacité des différents établissements de soins, notamment pour éviter et retarder les placements en institution inutiles ou prématurés, qui touchent une personne sur quatre pour les soins résidentiels. La crise de la COVID-19 a bloqué la mise en œuvre des mesures d'économie prévues. Cela donne à penser qu'il pourrait être possible de réduire encore les placements en institution excessifs tout en renforçant le recours aux soins à domicile de qualité et en s'attaquant aux obstacles financiers limitant l'accès des groupes les plus vulnérables à ces services. Une mise en œuvre rapide et ambitieuse des réformes contribuerait à répondre aux préoccupations en matière de durabilité.
- (21) Le système fiscal belge se caractérise par une pression fiscale élevée sur le travail, avec des taux d'imposition relativement élevés et des tranches d'imposition étroites, ce qui limite la progressivité réelle du système fiscal et affaiblit encore la participation au marché du travail. Alors que la réforme fiscale de 2016 a réduit la charge fiscale sur le travail pour les plus bas salaires, le coin fiscal reste le plus élevé de l'UE pour les

<sup>18</sup> Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet neutre.

<sup>19</sup> Commission européenne (2021), The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070), Institutional Paper 148.

personnes percevant le salaire moyen. Une fiscalité élevée du travail peut également décourager la participation à l'éducation et à la formation tout au long de la vie. En outre, certaines caractéristiques du système de prestations de chômage risquent de compromettre les incitations à travailler pour les demandeurs d'emploi et de réduire l'efficacité des politiques d'activation. La complexité de l'aide sociale et les possibilités limitées de combiner revenus du travail et prestations sociales peuvent également décourager l'accès au travail, en particulier pour les personnes à faible potentiel de revenus. En outre, pour atténuer en partie les taux d'imposition élevés, les assiettes fiscales sont érodées par de nombreuses exonérations, déductions et taux réduits, ce qui entraîne des pertes d'efficacité et introduit des distorsions. Certaines caractéristiques du système fiscal contribuent à fausser les choix d'investissement et entraînent un surinvestissement dans certains actifs. Par exemple, les loyers de biens immobiliers sont sous-taxés et les intérêts sur les prêts au logement pour les résidences secondaires sont déductibles fiscalement. En outre, les incitations fiscales en faveur de l'épargne et la conception rigide des règles fiscales applicables à l'épargne à long terme et aux régimes de retraite entravent une meilleure répartition du capital. La taxe sur les comptes titres de février 2021 dissuade également d'investir dans des instruments financiers. En outre, il existe la possibilité de développer la fiscalité environnementale en réduisant les subventions aux combustibles fossiles et en encourageant les investissements dans l'économie à faible intensité de carbone. Par exemple, la révision des droits d'accise sur les combustibles fossiles utilisés pour le chauffage (par exemple, le gazole, le gaz naturel), qui sont faibles par rapport à l'électricité, encouragerait les investissements dans des solutions de chauffage à faibles émissions de carbone. Des options stratégiques telles que l'introduction d'une tarification routière pour les véhicules privés (comme pour les camions), tout en garantissant une offre suffisante de transports publics, pourraient être utilisées pour remédier à la congestion, le nombre moyen d'heures passées chaque année dans les embouteillages étant parmi les plus élevés de l'UE. Cela pourrait également contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre non couvertes par le SEQE. Déplacer la charge fiscale pesant sur le travail tout en élargissant l'assiette fiscale pourrait améliorer l'équité du système fiscal, stimuler l'emploi et favoriser des objectifs sociaux et environnementaux.

- (22) 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. Ceux-ci aident à relever l'ensemble ou une partie non négligeable des défis économiques et sociaux recensés dans les recommandations par pays adressées à la Belgique par le Conseil dans le cadre du Semestre européen en 2019 et 2020, en plus de toutes les recommandations par pays émises jusqu'à la date d'adoption d'un plan. En particulier, le plan pour la reprise et la résilience de la Belgique devrait contribuer à relever une partie importante des défis recensés dans les recommandations par pays pertinentes. Afin d'améliorer la qualité et l'efficacité des dépenses publiques, le plan pour la reprise et la résilience de la Belgique prévoit l'intégration systématique des réexamens des dépenses dans les cycles de planification budgétaire de tous les niveaux de gouvernement. Dans un contexte d'augmentation des dépenses publiques de retraite, le plan prévoit une réforme des retraites, qui vise notamment à améliorer la viabilité financière et sociale du système de retraite. Le plan belge pour la reprise et la résilience comprend également plusieurs mesures visant à relever les défis du marché du travail et à renforcer l'intégration sociale et sur le marché du travail des groupes vulnérables, tels

que les personnes issues de l'immigration, les femmes, les jeunes, les personnes handicapées et les personnes exposées au risque d'exclusion numérique. Dans le cadre de ce plan, la Belgique assurera le déploiement de la 5G. Le plan contiendra également une réforme du régime fiscal des véhicules de société, visant à électrifier intégralement les parcs de véhicules de société.

- (23) La mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience de la Belgique devrait contribuer à la réalisation de progrès supplémentaires en matière de transition écologique et numérique. Les mesures de soutien aux objectifs climatiques en Belgique représentent 49,6 % de l'enveloppe totale du plan, contre 26,6 % pour les mesures de soutien aux objectifs numériques. La mise en œuvre complète du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles pertinents, aidera le Danemark à se remettre rapidement des conséquences de la crise de la COVID-19 tout en renforçant sa résilience. La participation systématique des partenaires sociaux et des autres parties prenantes pertinentes 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.
- (24) La Belgique n'a pas encore présenté l'accord de partenariat et les autres documents de programmation de la politique de cohésion<sup>20</sup>. Conformément au règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021, la Belgique tient compte des recommandations par pays dans la programmation des fonds de la politique de cohésion pour la période 2021-2027. Il s'agit là d'une condition préalable à l'amélioration de l'efficacité et à la maximisation de la valeur ajoutée du soutien financier provenant des fonds de la politique de cohésion, tout en promouvant la coordination, la complémentarité et la cohérence de ces fonds avec les autres instruments et fonds de l'Union. La bonne mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience et des programmes de la politique de cohésion dépend également de la suppression des obstacles à l'investissement visant à soutenir la transition écologique et numérique et un développement territorial équilibré.
- (25) Au-delà des défis économiques et sociaux abordés par le plan pour la reprise et la résilience, la Belgique est confrontée à un certain nombre de défis supplémentaires liés à son marché du travail et à son système éducatif. Le taux de vacance d'emploi record en Belgique indique que les employeurs éprouvent de plus en plus de difficultés à recruter des salariés possédant les compétences adéquates. Les pénuries de main-d'œuvre concernent tous les niveaux de compétences et sont persistantes dans divers secteurs, notamment les technologies de l'information et de la communication, l'éducation, le secteur des soins et la construction. En particulier, il y a trop peu de diplômés en sciences, technologies, ingénierie et mathématiques (STIM), tant parmi les diplômés de programmes de formation professionnelle de l'enseignement secondaire supérieur que parmi les diplômés de l'enseignement supérieur. L'inadéquation des compétences s'explique également par une faible participation à l'éducation et à la formation des adultes, en particulier pour les personnes peu

---

<sup>20</sup> Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas. JO L 231 du 30.6.2021, p. 159.

instruites, pour lesquelles le perfectionnement professionnel pourrait offrir de meilleures possibilités d'emploi. Dans le cadre du plan pour la reprise et la résilience, des comptes de formation individuels et des droits individuels d'apprentissage seront développés pour les salariés. Toutefois, la part des dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail qui est destinée à la formation est limitée et seule une faible proportion — bien qu'en augmentation — de demandeurs d'emploi suit une formation liée à un emploi en pénurie. La lutte contre les pénuries de main-d'œuvre et l'inadéquation des compétences est un levier essentiel pour lutter contre la transformation numérique et permettre la transition écologique, ainsi que pour atteindre les grands objectifs de l'UE pour 2030 en matière d'emploi et de compétences.

- (26) En ce qui concerne les pénuries de main-d'œuvre et l'inadéquation des compétences, des inquiétudes sont exprimées en particulier en ce qui concerne les performances et le caractère inclusif du système éducatif, compte tenu également du niveau élevé des dépenses publiques consacrées à l'éducation<sup>21</sup>. L'écart en matière d'éducation est étroitement lié à l'origine socio-économique et migratoire des étudiants et figure parmi les plus importants de l'UE, ce qui entraîne des inégalités dans le domaine de l'éducation. Plus d'un jeune adulte handicapé sur trois ne termine pas l'enseignement secondaire. En outre, seuls 6,2 % des étudiants ont participé à la formation par le travail en Belgique en 2019, ce qui est nettement inférieur à la moyenne de l'UE (29 %). L'amélioration de l'adéquation des systèmes d'enseignement et de formation professionnels (EFP) au marché du travail est particulièrement justifiée dans la Communauté française, étant donné que seules 3 des 10 options les plus populaires en matière d'EFP dans l'enseignement secondaire supérieur préparent à des professions en pénurie de main-d'œuvre. De manière générale, l'attractivité de l'EFP en tant que voie d'excellence demeure un problème en Belgique, comme en témoigne la grande partie de la population ayant une perception négative de l'EFP. Le renforcement de la profession d'enseignant contribuerait à retenir les enseignants et à réduire la pénurie croissante d'enseignants qualifiés. Cela représente un défi particulier pour les écoles défavorisées, ce qui risque de creuser encore les inégalités existantes dans le système éducatif. Malgré les mesures déjà prises, l'attractivité de la profession d'enseignant serait renforcée en améliorant la formation initiale et le développement professionnel continu et en développant des parcours professionnels plus flexibles et plus attrayants.
- (27) Faisant suite au mandat donné par les chefs d'État ou de gouvernement de l'UE dans la déclaration de Versailles, le plan REPowerEU vise à défaire progressivement l'Union européenne de sa dépendance aux importations de combustibles fossiles à l'égard de la Russie, et ce dès que possible. À cette fin, les projets, les investissements et les réformes les plus adaptés aux niveaux national, régional et de l'UE sont recensés en concertation avec les États membres. Ces mesures visent à réduire la dépendance globale aux combustibles fossiles et à abandonner les importations de combustibles fossiles depuis la Russie.
- (28) Environ 70 % de la consommation intérieure brute d'énergie en Belgique est couverte par les importations de combustibles fossiles. Selon les données de 2020, la dépendance à l'égard des importations de combustibles fossiles en provenance de Russie est de 30 % pour le pétrole brut (part des importations totales), ce qui est supérieur à la moyenne de l'EU-27 (26 %), et est comparativement plus faible pour le

---

<sup>21</sup> Résultats de l'enquête PISA (OCDE) de 2018, volume 1.

gaz naturel (7 % contre 44 % pour l'UE) et pour le charbon (39 % contre 54 %) <sup>22</sup>. Les parts dans le bouquet énergétique du pétrole (39 % de la consommation intérieure brute contre 33 %) et du gaz naturel (30 % contre 24 %) sont toutes deux supérieures à la moyenne de l'UE, tandis que la part du charbon est inférieure (5 % contre 11 %). La part de l'énergie nucléaire dans le bouquet énergétique est de 16 % de la consommation intérieure brute. Les énergies renouvelables ne représentaient que 13 % de la consommation finale d'énergie en 2020. La Belgique devra prendre d'importantes mesures supplémentaires pour accélérer le développement des sources d'énergie renouvelables afin de progresser sur la voie de la neutralité climatique en 2050 et de réduire sa dépendance à l'égard des importations de combustibles fossiles. Le développement de projets éoliens terrestres et l'extension du réseau électrique qui en découle sont toutefois gravement entravés par des retards considérables dans l'obtention des permis de construire, notamment en raison des procédures de recours, qui sont nombreuses, répétitives et longues. Un alignement entre tous les niveaux de gouvernement (fédéral, régional, local) sur les objectifs et la stratégie nécessaires pour atteindre les objectifs de la Belgique en matière d'énergies renouvelables permettrait de disposer d'un cadre plus clair pour les investisseurs, de réduire le nombre d'appels et d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables et le renforcement connexe du réseau. En outre, l'autorisation pourrait être facilitée par le renforcement des capacités des instances de recours et l'adoption de mesures supplémentaires visant à réduire la durée des procédures de recours et la probabilité de recours successifs, en assouplissant les restrictions dans le voisinage des aéroports, des radars et des zones militaires et en actualisant les exigences en matière de distance minimale (pour les éoliennes). L'introduction d'un aménagement du territoire tenant compte du potentiel des territoires en matière de ressources et une participation accrue des municipalités aux projets de production d'énergie renouvelable pourraient accroître l'acceptabilité par les habitants locaux. Le potentiel de l'énergie solaire sur toiture (tant pour les installations à petite échelle que pour les grandes installations) pourrait être mieux exploité en adoptant des conditions-cadres prévisibles et suffisantes pour stimuler l'autoconsommation, le partage de l'énergie et la participation active de la demande. Pour tenir compte de l'augmentation du niveau des sources d'énergie variables dans le réseau électrique, le réseau devrait être renforcé et rendu plus intelligent. Il est recommandé que les nouveaux investissements dans les infrastructures et les réseaux liés au gaz soient pérennisés si possible, afin de faciliter leur viabilité à long terme par une réaffectation future des carburants durables.

- (29) Parmi les moyens supplémentaires permettant de renforcer encore l'efficacité énergétique et de réduire la consommation d'énergie, les émissions et la dépendance à l'égard des combustibles fossiles figurent des investissements dans la chaîne de valeur de l'hydrogène, la rénovation énergétique et la décarbonation des bâtiments. Cela signifie que les subventions sont réorientées vers des sources de chauffage à faibles émissions de carbone et que des interdictions régionales concernant les installations de chaudières au pétrole ou de chaudières à gaz dans les nouveaux bâtiments sont introduites ou accélérées. Le changement de combustible sera facilité si la consommation d'énergie est réduite et si l'amélioration de l'efficacité énergétique est renforcée (en encourageant une rénovation plus profonde) et menée parallèlement au

---

<sup>22</sup> Eurostat (2020), part des importations russes dans les importations totales de gaz naturel, de pétrole brut et de houille. Pour la moyenne de l'EU-27, les importations totales sont basées sur les importations hors EU-27. Pour la Belgique, les importations totales incluent les échanges intra-UE. Le pétrole brut ne comprend pas les produits pétroliers raffinés.

changement de combustible. Pour atteindre les objectifs «Ajustement à l'objectif 55», la Belgique devra accroître encore ses ambitions en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'augmentation des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Dans le secteur des transports, la part élevée de l'utilisation de la voiture particulière représente une part importante de la consommation de pétrole en Belgique. La promotion de la «mobilité douce» (par exemple, vélo, mobilité partagée) et de l'utilisation des transports publics, y compris par l'amélioration des services de transport public, contribuerait à réduire l'utilisation de la voiture particulière et la consommation de pétrole qui y est associée.

- (30) Si le fait d'accélérer la transition vers la neutralité climatique et l'abandon des combustibles fossiles entraînera d'importants coûts de restructuration dans plusieurs secteurs, la Belgique peut recourir au mécanisme pour une transition juste dans le contexte de la politique de cohésion pour atténuer les conséquences socio-économiques de la transition dans les régions les plus touchées. La Belgique peut également recourir au Fonds social européen plus pour améliorer les possibilités d'emploi et renforcer la cohésion sociale.
- (31) À la lumière de l'évaluation de la Commission, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2022, et son avis<sup>23</sup> est exprimé dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous.
- (32) Compte tenu des liens étroits 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, y compris dans le cadre de leurs plans pour la reprise et la résilience, pour mettre en œuvre la recommandation concernant la politique économique de la zone euro. Pour la Belgique, cela se reflète notamment dans les recommandations 1, 2 et 3 ci-dessous.

RECOMMANDE que la Belgique s'attache, en 2022 et 2023:

1. à veiller, en 2023, à mener une politique budgétaire prudente, en particulier en maintenant la croissance des dépenses courantes financées au niveau national en deçà de la croissance du PIB potentiel à moyen terme, compte tenu de la poursuite d'un soutien temporaire et ciblé aux ménages et aux entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie et aux personnes fuyant l'Ukraine; à se tenir prête à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation; à accroître les investissements publics en faveur de la transition écologique et numérique et de la sécurité énergétique, notamment en recourant à la FRR, à RePowerEU et à d'autres fonds de l'UE; pour la période postérieure à 2023, à poursuivre une politique budgétaire visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir une réduction crédible et progressive de la dette et la viabilité budgétaire à moyen terme par un assainissement progressif, des investissements et des réformes; à donner la priorité aux réformes améliorant la viabilité budgétaire des soins de longue durée, notamment en encourageant une utilisation rentable des différents cadres de soins; à réformer les systèmes d'imposition et de prestations sociales afin de réduire les freins au travail en déplaçant la charge fiscale pesant sur le travail et en simplifiant le système d'imposition et de prestations sociales; à réduire les dépenses fiscales et rendre le système fiscal plus neutre en matière d'investissement;

---

<sup>23</sup> Tel que prévu à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

2. à procéder à la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles figurant dans la décision d'exécution du Conseil du 13 juillet 2021; à présenter les documents de programmation de la politique de cohésion 2021-2027 en vue de finaliser leurs négociations avec la Commission et d'entamer ensuite leur mise en œuvre;
3. à remédier aux pénuries de main-d'œuvre et à l'inadéquation des compétences, notamment en améliorant les performances et le caractère inclusif du système d'éducation et de formation, en améliorant la qualité et l'adéquation au marché du travail de l'enseignement et de la formation professionnels et en développant des parcours professionnels et une formation plus flexibles et attrayants pour les enseignants;
4. à réduire la dépendance globale à l'égard des combustibles fossiles en intensifiant les améliorations de l'efficacité énergétique et en réduisant l'utilisation de combustibles fossiles dans les bâtiments, en promouvant l'utilisation et la fourniture des transports publics et en accélérant le déploiement des énergies renouvelables et des infrastructures de réseau connexes en rationalisant davantage les procédures d'autorisation, notamment en réduisant la durée des procédures de recours et en adoptant des conditions-cadres pour stimuler les investissements dans les installations d'énergie solaire.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil  
Le président*