



**Bruxelles, le 24 novembre 2020
(OR. en)**

EG 41/20

**EUROGROUP 41
ECOFIN 1065
UEM 390**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	18 novembre 2020
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	C(2020) 8518 final
Objet:	AVIS DE LA COMMISSION du 18.11.2020 concernant le projet de plan budgétaire de la Slovaquie
Pièce jointe:	C(2020) 8518 final

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2020) 8518 final.



Bruxelles, le 18.11.2020
C(2020) 8518 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 18.11.2020

concernant le projet de plan budgétaire de la Slovaquie

{SWD(2020) 868 final}

(Le texte en langue slovaque est le seul faisant foi)

AVIS DE LA COMMISSION

du 18.11.2020

concernant le projet de plan budgétaire de la Slovaquie

(Le texte en langue slovaque est le seul faisant foi)

CONSIDÉRATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

1. Le règlement (UE) n° 473/2013 contient des dispositions visant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires dans la zone euro, afin de garantir la cohérence des budgets nationaux avec les orientations en matière de politiques économiques formulées dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance et du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques.
2. L'article 6 du règlement (UE) n° 473/2013 prévoit que les États membres soumettent chaque année à la Commission et à l'Eurogroupe, au plus tard le 15 octobre, un projet de plan budgétaire présentant les principaux aspects de la situation budgétaire des administrations publiques et de leurs sous-secteurs pour l'année suivante.
3. Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication¹ relative à l'activation de la clause dérogatoire générale² du pacte de stabilité et de croissance. Dans sa communication, la Commission a exposé sa position selon laquelle, compte tenu de la grave récession économique annoncée découlant de la pandémie de COVID-19, les conditions permettant l'activation de la clause dérogatoire générale étaient remplies. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord avec l'évaluation de la Commission³. Comme la Commission l'a indiqué dans la stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable⁴ et dans sa lettre du 19 septembre 2020 aux ministres des finances de l'Union européenne⁵, dans un contexte d'activation de la clause dérogatoire générale, les États membres devraient continuer à fournir un soutien budgétaire ciblé et temporaire en 2021, tout en préservant la viabilité budgétaire à moyen terme.
4. Le 27 mai 2020, la Commission a présenté sa proposition de création d'un nouvel instrument de relance dénommé «Next Generation EU»⁶, parallèlement à la proposition concernant un budget à long terme renforcé pour l'Union pour la

¹ Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, COM(2020) 123 final du 20.3.2020.

² La clause, instaurée par l'article 5, paragraphe 1, l'article 6, paragraphe 3, l'article 9, paragraphe 1, et l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97, et par l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1467/97, facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique.

³ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>

⁴ Communication de la Commission – Stratégie annuelle 2021 pour une croissance durable, COM(2020) 575 final du 17.9.2020.

⁵ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2021_fr

⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – L'heure de l'Europe: réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération, COM(2020) 456 final du 27.5.2020.

période 2021-2027⁷. Cette proposition prévoit l'établissement d'une facilité pour la reprise et la résilience, qui apportera un soutien financier à grande échelle aux réformes et investissements publics. En contribuant à la reprise économique et en apportant un soutien financier destiné à renforcer la croissance à long terme de l'économie, la facilité pour la reprise et la résilience aidera les finances publiques à retrouver une position plus favorable à court terme et contribuera à renforcer leur viabilité à moyen et long terme.

CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LA SLOVAQUIE

5. Le 14 octobre 2020, la Slovaquie a présenté le projet de plan budgétaire pour 2021. Sur cette base, la Commission a adopté l'avis suivant, conformément à l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013.
6. Le 20 juillet, le Conseil a recommandé à la Slovaquie⁸ de prendre, 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 aux autorités slovaques, lorsque les conditions économiques le permettront, de mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la soutenabilité de la dette, tout en renforçant les investissements.

Le 20 mai 2020, la Commission a publié un rapport au titre de l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), étant donné qu'il était prévu que le déficit public de la Slovaquie en 2020 dépasse la valeur de référence de 3 % du PIB fixée par le traité. Le rapport concluait qu'après évaluation de tous les facteurs pertinents, le critère du déficit n'était pas rempli. Compte tenu de l'incertitude exceptionnelle engendrée par la pandémie de COVID-19 et de ses répercussions hors normes sur le plan macroéconomique et budgétaire, notamment pour la conception d'une trajectoire crédible pour la politique budgétaire, qui devra rester favorable en 2021, la Commission a estimé qu'il n'y avait pas lieu de décider de soumettre les États membres à la procédure concernant les déficits excessifs.

7. Selon les prévisions de l'automne 2020 de la Commission, l'économie slovaque devrait se contracter de 7,5 % en 2020 et enregistrer une croissance de 4,7 % en 2021. Selon le projet de plan budgétaire, l'économie slovaque devrait se contracter de 6,7 % en 2020 avant de connaître un rebond de 5,5 % en 2021, sous l'effet de la baisse puis de la reprise de la demande intérieure et extérieure, en particulier de la consommation privée, des investissements et des exportations nettes. Alors que l'incertitude, les contraintes de liquidité et les restrictions à l'activité des entreprises devraient peser lourdement sur l'investissement en 2020, l'investissement privé devrait connaître une forte croissance en 2021 selon le projet de plan budgétaire. La reprise devrait être inégale selon les secteurs, le secteur manufacturier reprenant son activité plus rapidement que le secteur des services, où les restrictions devraient rester en vigueur plus longtemps. L'activité commerciale devrait fortement diminuer en 2020, mais se redresser rapidement en 2021. Les principales différences

⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Le budget de l'Union: moteur du plan de relance pour l'Europe, COM(2020) 442 final du 27.5.2020.

⁸ Recommandation du Conseil du 20 juillet 2020 concernant le programme national de réforme de la Slovaquie et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Slovaquie pour 2020 (JO C 282 du 26.8.2020, p. 164).

par rapport aux prévisions de l'automne 2020 de la Commission proviennent d'une plus forte contraction de la consommation privée, des investissements et du commerce extérieur, qui contribue à ralentir la reprise.

La Slovaquie satisfait à l'exigence du règlement (UE) n° 473/2013, étant donné que le projet de budget est fondé sur des prévisions macroéconomiques approuvées par un organisme indépendant, réalisées par l'Institut de politique financière et approuvées par le comité chargé des prévisions macroéconomiques.

8. Pour 2020, le projet de plan budgétaire table sur un déficit public de 9,7 % du PIB. Cette augmentation du déficit public de plus de 9 points de pourcentage par rapport à l'année précédente résulte à la fois du fonctionnement des stabilisateurs automatiques, qui ont entraîné une contraction des recettes et une augmentation des dépenses conjoncturelles, et de mesures discrétionnaires liées à la COVID-19. Du côté des dépenses, on constate également une forte augmentation due à des dépenses plus élevées qui ne sont pas classées par le projet de plan budgétaire comme des mesures discrétionnaires, mais qui ont en grande partie un caractère permanent. Si l'on compare avec les années précédentes, il semble que la tendance à la hausse des dépenses se poursuive, notamment en ce qui concerne les salaires et les prestations sociales. Selon le projet de plan budgétaire pour 2021, le ratio de déficit devrait se réduire à 7,4 % du PIB en 2021, grâce au rebond de l'activité et à la suppression progressive des mesures temporaires mises en œuvre pour contenir les effets économiques de la pandémie. Le projet de plan budgétaire ne prévoit pas de subventions et de dépenses au titre de la facilité pour la reprise et la résilience. Dans l'état actuel des choses, puisque la présentation des plans pour la reprise et la résilience et leur approbation ultérieure devraient intervenir en 2021, la Commission prend pour hypothèse, dans ses projections budgétaires pour 2021, le préfinancement de 10 % des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, et considère qu'il s'agit d'une opération financière sans incidence sur le solde budgétaire, mais avec un effet de réduction de la dette publique. Dans le cas de la Slovaquie, le préfinancement de 10 % des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience équivaut à 630 millions d'euros en 2021.⁹ En ce qui concerne les dépenses, conformément à l'hypothèse de politiques inchangées, les prévisions de la Commission ne comprennent aucune dépense liée à la facilité pour la reprise et la résilience, car les mesures correspondantes n'étaient pas suffisamment précisées à la date de finalisation des prévisions¹⁰. La Commission prévoit un déficit public nominal plus élevé en 2021, à hauteur de 7,9 % du PIB. Les principales différences entre les prévisions de l'automne 2020 de la Commission et le projet de plan budgétaire proviennent d'hypothèses légèrement différentes concernant le profil de

⁹ Montant indicatif fondé sur la proposition de compromis de la présidence du Conseil (11538/20) du 7 octobre 2020 concernant le règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience, sur laquelle la présidence du Conseil a reçu mandat pour mener les négociations avec le Parlement européen.

¹⁰ Le traitement de la facilité pour la reprise et la résilience dans les prévisions de l'automne 2020 de la Commission est expliqué en détail dans l'encadré I.4.3 du document relatif à ces prévisions (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en.pdf). Conformément à l'hypothèse habituelle de politiques inchangées, les prévisions n'incluent que les mesures qui sont annoncées de manière crédible et suffisamment détaillées dans les projets de plans budgétaires, qu'il soit ou non prévu de les intégrer dans des plans pour la reprise et la résilience. Aucun financement au titre de la facilité pour la reprise et la résilience n'a été inclus dans le volet «recettes» des projections budgétaires. Seul le préfinancement des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience est inclus dans les prévisions pour 2021. Les hypothèses relatives aux mesures de dépenses liées à la facilité pour la reprise et la résilience dans les prévisions de la Commission sont sans préjudice de l'évaluation des plans pour la reprise et la résilience.

prélèvement des fonds de l'Union, et de différences dans les scénarios macroéconomiques. Le projet de plan budgétaire indique que le ratio de la dette publique au PIB augmentera, passant de 62,2 % à la fin de 2020 à 65 % en 2021, alors que la Commission prévoit un ratio de 63,4 % et de 65,7 %, respectivement.

9. D'après le projet de plan budgétaire, le total des mesures discrétionnaires en 2020 représente 4,9 % du PIB. Ces dernières sont comptabilisées à la fois dans les dépenses (4,5 % du PIB) et dans les recettes (0,5 % du PIB) du budget des administrations publiques. En ce qui concerne les mesures budgétaires discrétionnaires qui ont été prises en 2020 en réponse à la pandémie de COVID-19 et à ses effets économiques, le projet de plan budgétaire fait état d'une incidence budgétaire directe avoisinant les 2,8 milliards d'EUR (3,1 % du PIB). Il s'agit de mesures de dépenses d'un montant total de 2,2 milliards d'EUR (2,5 % du PIB) et de mesures de recettes pour un coût de 0,5 milliard d'EUR (0,6 % du PIB). Les mesures en matière de dépenses pour 2020 portent sur le soutien aux travailleurs et aux entreprises pour préserver l'emploi, les allocations pour les personnes malades et les aidants versées aux salariés, ainsi que sur le soutien aux indépendants et aux petites et moyennes entreprises, les loyers subventionnés dans les commerces de détail et les dépenses supplémentaires en matière de soins de santé pour faire face à l'urgence médicale. Du côté des recettes, la mesure la plus importante est une augmentation des abattements fiscaux. Le total des mesures discrétionnaires en 2020 qui sont de nature permanente représente environ 1,9 % du PIB. Elles portent principalement sur l'augmentation des salaires dans le secteur public, la hausse des pensions et l'augmentation des abattements fiscaux susmentionnée.

Les prévisions de la Commission incluent une grande partie des mesures mentionnées dans le projet de plan budgétaire, à l'exception de certaines recettes fiscales plus faibles résultant du fonctionnement des stabilisateurs automatiques. En outre, les prévisions de la Commission incluent au titre des mesures discrétionnaires une partie de la hausse des dépenses que le projet de plan budgétaire ne répertorie pas comme mesures. Elles comprennent, par exemple, les subventions aux producteurs d'énergie verte et les dépenses supplémentaires des municipalités et des entreprises publiques gérées par le ministère des transports. L'incidence totale des mesures discrétionnaires en 2020 s'élève à 5,8 % du PIB (0,3 % du PIB en recettes et 5,4 % du PIB en dépenses) dans les prévisions de l'automne 2020 de la Commission, une grande partie d'entre elles étant considérées comme permanentes (3,3 % du PIB).

Au-delà des mesures en matière de dépenses et de recettes ayant une incidence directe sur le déficit, le projet de plan budgétaire comprend également des mesures de soutien à la trésorerie en 2020 pour un montant de 0,5 milliard d'EUR (0,5 % du PIB), sous la forme de reports d'impôts. En outre, la Slovaquie a accordé des garanties publiques, que le projet de plan budgétaire 2021 estime à 1,9 % du PIB. Il n'existe pas d'informations publiques sur le recours à ces garanties. Dans l'ensemble, si de nombreuses mesures prises par la Slovaquie en 2020 étaient conformes aux orientations énoncées dans la communication de la Commission du 13 mars 2020 relative à une réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19, d'importantes mesures permanentes ont également été adoptées en 2020.

10. Pour 2021, le projet de plan budgétaire présente un ensemble de mesures supplémentaires visant à soutenir la reprise économique, qui s'élèvent à 4,1 % du PIB. Les mesures en matière de recettes, qui visent entre autres à garantir des liquidités suffisantes dans le secteur bancaire (abrogation du prélèvement sur les

banques), ont une incidence budgétaire estimée à 0,4 % du PIB. Les mesures en matière de dépenses, qui portent notamment sur des provisions pour les effets négatifs de la pandémie de COVID-19 et sur le soutien à l'éducation et à la recherche régionales, auront une incidence budgétaire de 3,7 % du PIB en 2021. Du côté des dépenses, le plan comprend également des mesures contribuant à la viabilité à long terme des finances publiques, telles qu'une baisse de 10 % des salaires de certains employés de l'administration centrale et des dépenses pour l'achat de biens et de services. Les mesures de soutien à la trésorerie, notamment sous la forme de garanties sur les prêts, devraient également continuer à aider les entreprises. Néanmoins, certaines mesures prévues dans le projet de plan budgétaire, si elles soutiennent l'activité économique dans un contexte de grande incertitude, ne semblent être ni temporaires ni accompagnées de mesures de compensation. Selon les prévisions de la Commission, ces mesures sont estimées à 0,6 % du PIB. Elles portent notamment sur l'abaissement de l'âge du départ à la retraite pour certains parents, le relèvement des pensions minimales et le soutien à l'éducation et à la recherche régionales.

11. Dans l'ensemble, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire de la Slovaquie est conforme à la recommandation adoptée par le Conseil le 20 juillet 2020. La plupart des mesures prévues dans le projet de plan budgétaire de la Slovaquie soutiennent l'activité économique dans un contexte d'incertitude considérable. Toutefois, certaines mesures ne semblent être ni temporaires ni accompagnées de mesures de compensation. La Slovaquie est invitée à examiner à intervalles réguliers l'utilisation, l'efficacité et l'adéquation des mesures de soutien et à se tenir prête à les adapter à l'évolution de la situation si nécessaire.

Il est prévu que la Slovaquie soumette son plan pour la reprise et la résilience en 2021. Le règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience définira les modalités selon lesquelles la Commission devra évaluer la cohérence des réformes et des investissements prévus par le plan pour la reprise et la résilience avec les priorités stratégiques de l'Union et les enjeux recensés dans le cadre du Semestre européen. Cette évaluation réalisée par la Commission guidera le Conseil dans l'approbation du plan et servira de base à l'information du Parlement européen.

Fait à Bruxelles, le 18.11.2020

Par la Commission
Paolo GENTILONI
Membre de la Commission