



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

EG 38/20

**EUROGROUP 38
ECOFIN 1062
UEM 387**

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) 8515 final
Objet:	AVIS DE LA COMMISSION du 18.11.2020 concernant le projet de plan budgétaire des Pays-Bas
Pièce jointe:	C(2020) 8515 final

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2020) 8515 final.

Bruxelles, le 18.11.2020
C(2020) 8515 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 18.11.2020

concernant le projet de plan budgétaire des Pays-Bas

{SWD(2020) 865 final}

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

AVIS DE LA COMMISSION

du 18.11.2020

concernant le projet de plan budgétaire des Pays-Bas

(Le texte en langue néerlandaise 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 2021⁴ pour une croissance durable 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 européenne 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 2021-2027. 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 LES PAYS-BAS

5. Le 14 octobre 2020, les Pays-Bas ont présenté leur projet de plan budgétaire pour 2021. Sur la base de ce document, la Commission a adopté un avis conformément à l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013.
6. Le 20 juillet 2020, le Conseil a recommandé aux Pays-Bas⁷ de prendre, conformément à la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, toutes les mesures nécessaires pour combattre efficacement la pandémie de COVID-19, soutenir l'économie et favoriser la reprise. Il a également été recommandé aux autorités néerlandaises, 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 des Pays-Bas 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 en 2020. 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 néerlandaise devrait se contracter de 5,3 % en 2020 et enregistrer une croissance de 2,2 % en 2021. Selon le projet de plan budgétaire, l'économie néerlandaise devrait se contracter de 5,0 % en 2020, puis connaître une reprise partielle de 3,5 % en 2021. En 2020, l'activité économique est en recul dans la quasi-totalité des secteurs. La consommation des ménages est en baisse, de même que l'investissement et les exportations. Dans l'ensemble, les projections macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire pour 2021 sont conformes aux prévisions de l'automne 2020 de la Commission. Les principales différences sont dues au fait que la Commission table sur des hypothèses plus pessimistes quant au déploiement de mesures restrictives destinées à endiguer l'épidémie ainsi qu'à l'incidence relativement importante des changements prévus dans les relations commerciales entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

⁷ Recommandation du Conseil du 20 juillet 2020 concernant le programme national de réforme des Pays-Bas pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité des Pays-Bas pour 2020 (JO C 282 du 26.8.2020, p. 122).

Les Pays-Bas satisfont à l'exigence du règlement (UE) n° 473/2013, étant donné que le projet de budget est fondé sur des prévisions macroéconomiques réalisées par un organisme indépendant. En approuvant les prévisions, le Conseil d'État (section consultative du *Raad van Staten*, instance indépendante chargée de contrôler le respect des règles budgétaires) a toutefois signalé qu'il aurait été judicieux d'adopter un point de vue plus pessimiste quant aux perspectives économiques.

8. Selon les prévisions du projet de plan budgétaire, l'excédent public de 1,7 % du PIB enregistré en 2019 aura laissé place à un déficit de 7,2 % du PIB en 2020. La détérioration des perspectives macroéconomiques constitue la moitié de l'explication d'une telle révision à la baisse, l'autre moitié étant liée aux mesures budgétaires supplémentaires adoptées par le gouvernement afin de limiter les répercussions économiques du confinement ainsi qu'aux mesures de restriction visant à endiguer l'épidémie. Dans ses prévisions de l'automne 2020, la Commission table elle aussi sur un déficit de 7,2 % du PIB, malgré des projections de croissance légèrement plus pessimistes. Selon le projet de plan budgétaire 2021, le ratio de déficit devrait se réduire à 5,5 % du PIB en 2021, une amélioration favorisée par le rebond de l'activité économique. Les prévisions de l'automne 2020 de la Commission font état d'un déficit nominal plus important, de l'ordre de 5,7 % du PIB. Cela est principalement dû au fait que la Commission prévoit une reprise économique relativement moindre, avec une sensibilité conjoncturelle des dépenses publiques semblable aux prévisions du projet de plan budgétaire. Le projet de plan budgétaire ne contient aucune hypothèse quant aux recettes issues de la facilité pour la reprise et la résilience et aux dépenses financées au titre de cet instrument. 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 publique⁸. Dans le cas des Pays-Bas, le préfinancement de 10 % des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience équivaut à 603 millions d'EUR en 2021. 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 prévisions. L'évolution du déficit en 2021 pourrait se révéler plus favorable en raison de la croissance économique accrue induite par la mise en œuvre des mesures financées au titre de la facilité pour la reprise et la résilience. Comme dans d'autres pays, le gouvernement a prévu des garanties publiques pour soutenir l'activité économique et les secteurs particulièrement touchés par la pandémie. Le recours à ces garanties se reflétera dans la dette et les déficits publics futurs. Au-delà

⁸ 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.

de 2021, le déficit nominal devrait décroître et passer en dessous des 3 % du PIB d'ici 2023.

Le projet de plan budgétaire indique que le ratio de la dette publique au PIB augmentera, passant de 59,1 % à la fin de 2020 à 61,1 % en 2021, ce qui est inférieur aux projections de la Commission, à savoir 63,5 %.

9. Le projet de plan budgétaire fait état de mesures budgétaires discrétionnaires ayant une incidence budgétaire directe de 5,8 % du PIB en 2020. Parmi elles, les mesures relatives aux recettes et aux dépenses prises pour faire face à la flambée de COVID-19 et à ses incidences économiques représentent 5,1 % du PIB⁹. Presque toutes les mesures relatives aux dépenses sont liées à la pandémie de COVID-19, pour une incidence budgétaire de 4,4 % du PIB¹⁰. Les mesures les plus importantes adoptées en 2020 sont axées sur la préservation des emplois, le soutien aux travailleurs indépendants et l'indemnisation des entrepreneurs dans les secteurs touchés. Depuis le mois d'octobre 2020, l'ensemble de mesures de soutien a été adapté: les aides sont désormais directement liées aux pertes subies et à une conditionnalité accrue. Ce nouvel ensemble de mesures de soutien restera en vigueur jusqu'en juillet 2021. Les mesures relatives aux recettes liées à l'épidémie de COVID-19, qui représentent 0,7 % du PIB, comprennent une exonération fiscale sur certains biens (TVA) et une mesure de réserve fiscale pour faire face à la COVID-19. Une autre part de 0,6 % du PIB est liée aux mesures adoptées avant la pandémie de COVID-19, notamment à une diminution du taux inférieur de l'impôt sur le revenu, à une augmentation de la déductibilité de l'impôt sur le travail et à une réduction du taux inférieur de l'impôt sur les sociétés. Selon les prévisions de la Commission, bien que toutes les mesures liées à la COVID-19 soient temporaires, ces dernières mesures ne le sont pas.

En outre, les Pays-Bas ont annoncé des mesures qui, bien que n'ayant pas d'incidence directe sur le déficit, apportent un soutien à la trésorerie des entreprises. Outre les reports d'impôts accordés aux entreprises et les prêts, ces mesures comprennent également des garanties représentant, selon les estimations du projet de plan budgétaire, 7,7 % du PIB. La valeur du recours à ces garanties était estimée à 4,9 % du PIB en octobre 2020 (selon une évaluation de la Commission fondée sur des données publiques disponibles).

Le projet de plan budgétaire présente toutes ces mesures de manière suffisamment détaillée; elles ont donc été incluses dans les prévisions de la Commission. La Commission prévoit une utilisation légèrement plus élevée des mesures de soutien, mais une utilisation plus faible des subventions en raison d'une classification différente de certaines mesures et d'un manque d'explication concernant les attentes très élevées en matière de subventions dans le plan.

Dans l'ensemble, les mesures prises par les Pays-Bas en 2020 sont conformes aux orientations énoncées dans la communication de la Commission du 13 mars 2020 sur une réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19.

10. Pour 2021, le projet de plan budgétaire comprend des mesures budgétaires discrétionnaires qui ont une incidence budgétaire directe équivalant à 1,4 % du PIB. La prolongation des mesures de soutien d'urgence ainsi que l'introduction de nouvelles mesures censées appuyer la reprise envisagée ont entraîné une

⁹ Les reports d'impôts ne sont pas inclus, car cette mesure n'a pas d'incidence directe sur le budget.

¹⁰ Les mesures relatives aux dépenses non liées à la COVID-19 ne représentent que 0,1 % du PIB.

augmentation des dépenses équivalant à 2,1 % du PIB¹¹. La prolongation susmentionnée concerne les trois principales mesures d'urgence adoptées en 2020 pour préserver l'emploi. Une aide supplémentaire est prévue pour les soins de santé, la culture et l'éducation. Les mesures de relance comprennent des dépenses supplémentaires pour la formation et le recyclage et le soutien à la transition vers d'autres emplois, la création d'un dispositif national pour le développement et un soutien aux jeunes entreprises et aux entreprises en expansion. Des mesures de soutien à l'investissement privé, en particulier dans le secteur de la construction de logements, sont également présentées, et certains projets d'investissement public sont mis en avant. Un fonds national pour la croissance est mis en place pour favoriser les investissements publics dans les capacités d'emploi de l'économie dans les domaines de l'infrastructure, de la recherche et de l'innovation et des compétences (20 milliards d'EUR sur les 5 prochaines années, soit 2,5 % du PIB). Les mesures relatives aux recettes, associées à une incidence budgétaire (positive) de 0,7 % du PIB, comprennent une réduction permanente du taux inférieur de l'impôt sur le revenu, une augmentation de la déductibilité des impôts sur le travail, une réduction du taux inférieur de l'impôt sur les sociétés, une augmentation du droit de timbre pour les bâtiments des entreprises et une augmentation des primes de soins de santé.

Les mesures d'injection de liquidités, notamment sous la forme de garanties sur les prêts, continuent de jouer un rôle important en empêchant que les pénuries de liquidités ne menacent la solvabilité des entreprises. Selon les prévisions de la Commission, presque toutes les mesures sont temporaires et seules certaines mesures relatives aux recettes, représentant seulement 0,1 % du PIB, ne semblent être ni temporaires ni assorties de mesures de compensation. Il s'agit de mesures adoptées avant l'épidémie de COVID-19, qui concernent notamment la diminution de la fiscalité du travail. Toutes les mesures sont présentées de manière suffisamment détaillée dans le projet de plan budgétaire et dans la communication budgétaire 2021¹²; elles ont donc été incluses dans les prévisions de la Commission sans différence d'appréciation.

11. Dans l'ensemble, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire des Pays-Bas est conforme à la recommandation adoptée par le Conseil le 20 juillet 2020. La plupart des mesures présentées dans le projet de plan budgétaire soutiennent l'activité économique dans un contexte d'incertitude considérable. Les Pays-Bas sont invités à examiner à intervalles réguliers l'utilisation, l'efficacité et l'adéquation des mesures de soutien et à se tenir prêts à les adapter à l'évolution de la situation si nécessaire.

¹¹ Les mesures relatives aux dépenses liées à la COVID-19 représenteront au total 1,5 % du PIB en 2021.

¹² Tweede Kamer der Staten-Generaal, Miljoenennota 2021, période 2020-2021, 35 570, n° 1.

Il est prévu que les Pays-Bas soumettent leur 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