COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.5.2020
COM(2020) 530 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

Pays-Bas

Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

RAPPORT DE LA COMMISSION

Pays-Bas

Rapport établi conformément à l'article 126, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

1. INTRODUCTION

Le 20 mars 2020, la Commission a adopté une communication relative à l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance. 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) nº 1466/97, et par l'article 3, paragraphe 5, et l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1467/97, facilite la coordination des politiques budgétaires en période de grave récession économique. Dans sa communication, la Commission faisait part au Conseil de son avis selon lequel, compte tenu de la grave récession économique attendue suite à la pandémie de COVID-19, les conditions d'activation de la clause dérogatoire étaient réunies. Le 23 mars 2020, les ministres des finances des États membres ont marqué leur accord sur l'évaluation de la Commission. L'activation de la clause dérogatoire générale permet de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme, à condition de ne pas mettre en péril la viabilité budgétaire à moyen terme. S'agissant du volet correctif, le Conseil peut également décider, sur recommandation de la Commission, d'adopter une trajectoire budgétaire révisée. La clause dérogatoire générale ne suspend pas les procédures du pacte de stabilité et de croissance. Elle permet aux États membres de s'écarter des exigences budgétaires normalement applicables tout en permettant à la Commission et au Conseil de prendre les mesures de coordination des politiques nécessaires dans le cadre du pacte.

Selon les données communiquées par les autorités néerlandaises le 31 mars 2020 et validées ensuite par Eurostat[1], l'excédent public des Pays-Bas a atteint 1,7 % du PIB en 2019, et sa dette publique brute s'est établie à 48,6 % du PIB. D'après la note budgétaire de printemps[2], le gouvernement néerlandais prévoit pour 2020 un déficit de 11,8 % du PIB et une dette de 65,2 % du PIB. Quant aux prévisions du printemps 2020 de la Commission, elles tablent cette année sur un déficit de 6,3 % du PIB et une dette de 62,1 % du PIB.

Le déficit prévu pour 2020 indique à première vue l'existence d'un déficit excessif au sens du pacte de stabilité et de croissance.

Dans ce contexte, la Commission a donc préparé le présent rapport, qui analyse le respect par les Pays-Bas du critère du déficit prévu par le traité. Le critère de la dette peut être considéré comme rempli puisque le taux d'endettement en 2019 est inférieur à la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité. Le rapport tient compte de tous les facteurs pertinents et prend dûment en considération le choc économique majeur lié à la pandémie de COVID-19.

[1] https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10294648/2-22042020-AP-EN.pdf/6c8f0ef4-6221-1094-fef7-a07764b0369f

[2] Note budgétaire du printemps 2020 (*Voorjaarsnota 2020*), transmise pour examen à la seconde chambre par M. W. Hoekstra, ministre des finances, le 24 avril 2020.

Tableau 1. Déficit public et dette publique (en % du PIB)

		2016	2017	2018	2019	2020 COM	2021 COM
Critère du déficit	Solde des administrations publiques	0,0	1,3	1,4	1,7	-6,3	-3,5
Critère de la dette	Dette publique brute	61,9	56,9	52,4	48,6	62,1	57,6

Source: Prévisions du printemps 2020 de la Commission

2. CRITERE DU DEFICIT

Le programme de stabilité présenté par les autorités néerlandaises le 29 avril 2020[3] anticipe un excédent de 1,1 % du PIB en 2020. La projection budgétaire se fonde sur un scénario macroéconomique qui envisage une croissance du PIB de 1,4 % en 2020 et ne peut plus être considérée comme réaliste. Toutefois, le 24 avril, le ministère des finances néerlandais a adressé au Parlement une note budgétaire indiquant un déficit de 11,8 % du PIB en 2020, ce qui est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité et n'en est pas proche.

Le dépassement de la valeur de référence du traité anticipé pour 2020 est exceptionnel, car il résulte d'une récession économique grave. Les prévisions du printemps 2020 de la Commission, qui tiennent compte de l'impact de la pandémie de COVID-19 sur l'économie néerlandaise, annoncent quant à elles une contraction du PIB réel de 6,8 % en 2020.

Le dépassement prévu de la valeur de référence du traité ne serait pas temporaire d'après les prévisions du printemps 2020 de la Commission, selon lesquelles le déficit public restera supérieur à 3 % du PIB en 2021.

En résumé, le déficit prévu pour 2020 est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, et n'en est pas proche. Ce dépassement anticipé est considéré comme exceptionnel, mais pas comme temporaire, au sens du traité et du pacte de stabilité et de croissance. L'analyse effectuée suggère donc, à première vue, que le critère du déficit au sens du traité et du règlement (CE) nº 1467/97 n'est pas rempli.

3. FACTEURS PERTINENTS

L'article 126, paragraphe 3, du traité dispose que si un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport, qui doit «examine[r] également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et t[enir] compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre».

[3] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-stability-programme-netherlands_en.pdf

Ces facteurs sont précisés à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 1467/97, qui dispose aussi que «tout autre facteur qui, de l'avis de l'État membre concerné, est pertinent pour pouvoir évaluer globalement le respect des critères du déficit et de la dette, et qu'il a présenté au Conseil et à la Commission» doit être dûment pris en compte.

Comme le précise l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) nº 1467/97, en ce qui concerne le respect du critère du déficit en 2020, puisque le ratio d'endettement devrait dépasser la valeur de référence de 60 % en 2020 et que la double condition à respecter pour cette prise en compte – à savoir que le déficit demeure proche de la valeur de référence et que le dépassement de cette valeur soit temporaire – n'est pas remplie, ces facteurs pertinents ne peuvent pas être pris en compte au cours des étapes conduisant à la décision sur l'existence d'un déficit excessif aux Pays-Bas.

Dans la situation actuelle, un facteur supplémentaire essentiel à prendre en considération pour 2020 est l'impact économique de la pandémie de COVID-19, qui pèse très lourdement sur la situation budgétaire et rend les perspectives particulièrement incertaines. La pandémie a également conduit à l'activation de la clause dérogatoire générale.

3.1 La pandémie de COVID-19

La pandémie de COVID-19 a provoqué un choc économique majeur qui a maintenant des répercussions négatives considérables dans toute l'Union européenne. Les conséquences pour la croissance du PIB dépendront de la durée de la pandémie et des mesures prises par les autorités nationales, ainsi qu'aux niveaux européen et mondial, pour ralentir sa propagation, préserver les capacités de production et soutenir la demande globale. Les Pays-Bas ont déjà adopté des mesures budgétaires afin d'accroître la capacité de leur système de santé et de venir en aide aux particuliers et aux secteurs particulièrement touchés. D'importantes mesures de soutien à la liquidité et d'autres garanties ont également été adoptées. Sous réserve d'informations plus détaillées, les autorités statistiques compétentes doivent examiner si ces mesures ont ou non une incidence immédiate sur le solde des administrations publiques. Ces mesures, conjuguées à la chute de l'activité économique, contribueront à une augmentation substantielle du déficit et de la dette publics.

3.2 Situation économique à moyen terme

Les prévisions du printemps 2020 de la Commission se fondent sur plusieurs hypothèses caractérisées par un degré d'incertitude exceptionnel. À partir du 15 mars 2020, le gouvernement néerlandais a mis en œuvre des mesures de confinement ciblées afin de limiter la propagation de la COVID-19. Le 6 mai 2020, les étapes du déconfinement ont été expliquées. Les mesures de distanciation sociale restent applicables et le télétravail est conseillé. Les écoles, garderies et crèches, qui avaient été fermées, ont rouvert partiellement le 11 mai 2020. Les restaurants, bars et institutions culturelles étaient fermés, mais peuvent rouvrir à partir du 1er juin 2020, moyennant le respect de certaines contraintes. Les événements qui nécessitent une autorisation, ainsi que les activités sportives à l'intérieur des bâtiments, sont interdits jusqu'au 1er septembre 2020. La durée du confinement ciblé est l'un des principaux facteurs déterminant les perspectives macroéconomiques pour 2020.

Après une croissance de 1,8 % en 2019, les prévisions du printemps 2020 de la Commission tablent sur une baisse du PIB réel de 6,8 % en 2020, reflétant la perturbation de l'activité économique provoquée par les mesures de confinement et une chute sans précédent de la demande extérieure. La consommation privée devrait se contracter, étant donné la baisse des dépenses des ménages. En outre, les anticipations négatives en matière de chômage, combinées à des effets de richesse négatifs, devraient stimuler l'épargne de précaution, restreignant ainsi encore les dépenses des ménages. Les investissements en équipements devraient subir une forte baisse en 2020, compte tenu de la faiblesse de la demande, de l'incertitude élevée, de la faible utilisation des capacités et d'un accès réduit au crédit. La fermeture forcée d'entreprises et le repli brutal de l'activité économique devraient avoir des répercussions négatives sur l'emploi dans les secteurs touchés. Avec leur économie très ouverte, les Pays-Bas sont particulièrement sensibles à l'effondrement du commerce mondial.

Les perspectives macroéconomiques sont marquées globalement par un degré exceptionnel d'incertitude quant à la durée de la pandémie et à son impact économique. Il s'agit d'un facteur atténuant dans l'appréciation du respect par les Pays-Bas du critère du déficit en 2020.

3.3 Position budgétaire à moyen terme

Selon les données réelles et les prévisions de la Commission, la position des Pays-Bas était conforme à l'objectif budgétaire à moyen terme en 2019.

Le gouvernement néerlandais a adopté un ensemble important de mesures d'urgence dont l'incidence budgétaire devrait être supérieure à 2½% du PIB en 2020, en vue d'éviter des dommages économiques structurels, réagissant ainsi aux graves répercussions économiques de la crise et à l'évaporation quasi complète de la demande dans certains secteurs. Ces mesures visent les secteurs les plus touchés par la crise. Les principaux éléments en sont la protection de l'emploi et du pouvoir d'achat des ménages, ainsi que des reports d'imposition et des garanties de prêts pour soutenir le flux de crédit au secteur privé et éviter que des problèmes de liquidité temporaire ne se transforment en problèmes de solvabilité (les garanties fournies par le gouvernement font l'objet d'une évaluation statistique au regard de leur incidence budgétaire possible). La mise à jour de 2020 du programme de stabilité et la note budgétaire de printemps décrivent les mesures prises et estiment leur ampleur à plus de 20 milliards d'euros (2,7 % du PIB).

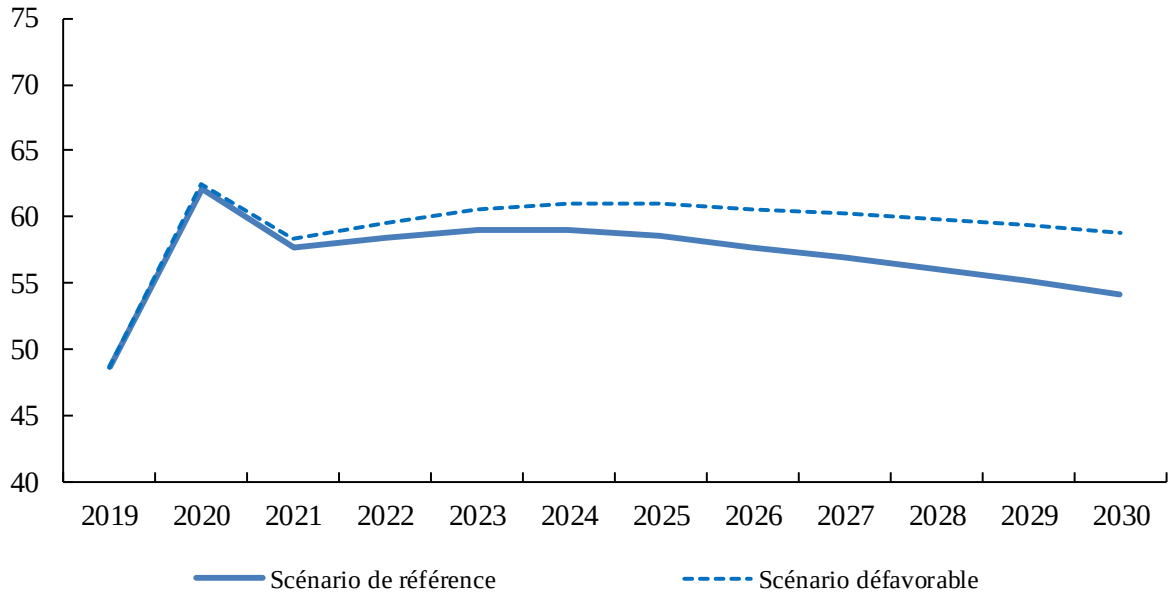
Le budget pour 2020 est en outre influencé par le ralentissement de l'activité économique. L'incidence de la stabilisation automatique sur le budget est difficile à estimer en raison des incertitudes liées au choc économique. Selon les prévisions du printemps 2020 de la Commission et la note budgétaire de printemps, la stabilisation automatique devrait aggraver le déficit d'environ 5 % du PIB. Conformément aux orientations d'Eurostat sur la comptabilité d'exercice, les prévisions du printemps 2020 de la Commission partent de l'hypothèse que les reports d'imposition n'auront pas d'incidence immédiate sur le déficit de 2020[4].

[4] Cette hypothèse est conforme aux orientations d'Eurostat sur le traitement statistique de ces mesures (https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10186/10693286/GFS_draft_note.pdf).

3.4 Situation de la dette publique à moyen terme

Dans ses prévisions du printemps 2020, la Commission s'attend à ce que la dette publique passe de 48,6 % du PIB en 2019 à 62,1 % en 2020. L'analyse de la soutenabilité de la dette a été actualisée pour tenir compte des prévisions du printemps 2020 de la Commission. Cette analyse indique que la dette des Pays-Bas demeure soutenable à moyen terme, compte tenu de facteurs d'atténuation importants (notamment le profil de la dette). En effet, s'il est vrai que la situation d'endettement se détériore par suite de la crise liée à la pandémie de COVID-19, le ratio de la dette devrait, dans le scénario de référence, suivre une trajectoire (baissière) soutenable à moyen terme[5] (graphique 1).

Graphique 1: Ratio dette publique/PIB, Pays-Bas (en % du PIB)



Source: Services de la Commission

3.5 Autres facteurs mis en avant par l'État membre

Dans une lettre du 18 mai 2020, les autorités néerlandaises ont dressé une liste de facteurs pertinents conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 1467/97. L'analyse

[5] Ce scénario de référence repose sur les prévisions du printemps 2020 de la Commission. Au-delà de 2021, l'hypothèse retenue est celle d'un ajustement progressif de la politique budgétaire, respectant les cadres de l'UE en matière de coordination et de surveillance des politiques économiques et budgétaires. La prévision de croissance du PIB réel est établie selon la méthode «T+10» du groupe de travail «écarts de production» (OGWG) du CPE. En particulier, la croissance effective (réelle) du PIB dépend de sa croissance potentielle et est affectée par tout ajustement budgétaire supplémentaire envisagé (par l'intermédiaire du multiplicateur budgétaire). L'inflation est présumée converger progressivement vers 2 %. Les hypothèses de taux d'intérêt sont définies en fonction des anticipations des marchés financiers. Dans le scénario défavorable, l'hypothèse envisagée (pour toute la période de prévision) est celle d'une hausse des taux d'intérêt (de 500 points de base) et d'une croissance du PIB plus faible (de -0,5 point de pourcentage) par rapport au scénario de référence.

présentée dans les sections précédentes couvre déjà largement les principaux facteurs mis en avant par les autorités.

4. CONCLUSIONS

D'après la note budgétaire de printemps du gouvernement néerlandais, le déficit public nominal des Pays-Bas en 2020 devrait dépasser la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité et n'en sera pas proche. Ce dépassement attendu de la valeur de référence est considéré comme exceptionnel, mais pas comme temporaire.

Conformément au traité et au pacte de stabilité et de croissance, le présent rapport a également examiné les facteurs pertinents à prendre en compte.

Comme le précise l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) nº 1467/97, en ce qui concerne le respect du critère du déficit en 2020, puisque le ratio d'endettement devrait dépasser la valeur de référence de 60 % en 2020 et que la double condition à respecter pour cette prise en compte – à savoir que le déficit demeure proche de la valeur de référence et que le dépassement de cette valeur soit temporaire – n'est pas remplie, ces facteurs pertinents ne peuvent pas être pris en compte au cours des étapes conduisant à la décision sur l'existence d'un déficit excessif aux Pays-Bas.

Dans l'ensemble, l'analyse semble indiquer que le critère du déficit en 2020, au sens du traité et du règlement (CE) nº 1467/1997, n'est pas respecté.