

Bruxelles, le 20.5.2020
COM(2020) 533 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

Autriche

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

RAPPORT DE LA COMMISSION

Autriche

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) 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. 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 direction de l'objectif budgétaire à moyen terme, à condition que cela ne mette pas en danger 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 nécessaires dans le cadre du pacte.

Selon les données communiquées par les autorités autrichiennes le 31 mars 2020 et validées ensuite par Eurostat¹, le solde des administrations publiques de l'Autriche a atteint 0,7 % du PIB en 2019, et sa dette s'est établie à 70,4 % du PIB. Le programme de stabilité de l'Autriche prévoit un déficit de 8,0 % du PIB en 2020 et une dette de 81,4 % du PIB².

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 l'Autriche des critères de déficit et de dette prévus par le traité. Il tient compte de tous les

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

² Le 30 avril, les autorités autrichiennes ont présenté à la Commission une mise à jour technique du programme de stabilité pour les années 2019 à 2021. Par cette mise à jour, les autorités autrichiennes répondent à la demande de la Commission telle qu'elle a été formulée dans l'avis de la Commission relatif au projet de plan budgétaire actualisé pour 2020.

facteurs pertinents et prend dûment en considération le choc économique majeur lié à la pandémie de COVID-19.

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	-1,5	-0,8	0,2	0,7	-6,1	-1,9
Critère de la dette	Dette publique brute	82,9	78,3	74,0	70,4	78,8	75,8

Sources: Eurostat, prévisions de la Commission du printemps 2020.

2. CRITERE DU DEFICIT

Selon la mise à jour technique de son programme de stabilité, l'Autriche devrait enregistrer un déficit public de 8,0 % du PIB en 2020, ce qui dépasse la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, et n'en est pas proche.

Ce dépassement de la valeur de référence du traité prévu pour 2020 est exceptionnel, car il résulte d'une grave récession économique. Les prévisions du printemps 2020 de la Commission, qui tiennent compte de l'impact de la pandémie de COVID-19, annoncent une contraction du PIB réel de 5,5 % en 2020.

Le dépassement prévu de la valeur de référence du traité serait temporaire si l'on se base sur les prévisions du printemps 2020 de la Commission, selon lesquelles le déficit public devrait tomber sous la barre des 3 % du PIB en 2021. Toutefois, ces projections sont entourées d'un degré d'incertitude exceptionnellement élevé.

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. Le dépassement prévu est considéré comme exceptionnel au sens du traité et du pacte de stabilité et de croissance, et il est actuellement considéré comme temporaire. L'analyse effectuée suggère donc, à première vue, que le critère du déficit au sens du traité et du règlement (CE) n° 1467/97 n'est pas rempli.

3. CRITERE DE LA DETTE

Le ratio de la dette publique au PIB a diminué, passant de 74,0 % en 2018 à 70,4 % en 2019. Cette baisse est principalement due à une amélioration du solde primaire et est favorisée par des ajustements stock-flux résultant de la cession d'actifs dépréciés provenant de structures de défaisance qui figurent dans les comptes publics.

Les données communiquées montrent que l'Autriche a respecté la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019, l'écart par rapport à la référence étant de -6,1 % du PIB.

L'analyse suggère donc que le critère de la dette est rempli, si l'on se base sur les chiffres effectifs de 2019.

4. 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. Ce rapport doit «examine[r] également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre».

Ces facteurs sont précisés à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 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.

Conformément à l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97, en ce qui concerne le respect du critère du déficit, étant donné qu'en 2020, le ratio de la dette publique au PIB dépasse la valeur de référence de 60 % et que la double condition à respecter (que le déficit reste proche de la valeur de référence et que son dépassement par rapport à celle-ci soit temporaire) n'est pas remplie, ces facteurs pertinents ne peuvent pas être pris en compte aux étapes menant à la décision sur l'existence d'un déficit excessif selon le critère du déficit pour l'Autriche.

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

4.1. 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 à la fois 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 États membres ont déjà adopté, ou sont en train d'adopter, des mesures budgétaires afin d'accroître la capacité de leurs systèmes de santé et de venir en aide aux personnes et aux secteurs particulièrement touchés. D'importantes mesures de soutien de trésorerie et autres garanties ont également été adoptées. Sous réserve d'informations plus détaillées, les autorités statistiques compétentes doivent examiner si ces mesures ont ou non un impact immédiat sur le solde des administrations publiques. Conjuguées à la chute de l'activité économique, ces mesures contribueront à une augmentation substantielle du déficit et de la dette publics.

4.2 Position économique à moyen terme

La pandémie de COVID-19 assombrit fortement les perspectives de croissance de l'Autriche. L'économie autrichienne étant une petite économie ouverte, son évolution est fortement dépendante de celle de ses principaux partenaires commerciaux. En conséquence, les mesures de confinement mises en place pour combattre la pandémie et les perturbations de la chaîne d'approvisionnement qu'elles engendrent ont un effet négatif à la fois sur l'offre et sur la demande, conduisant à une récession généralisée. Les secteurs liés au tourisme sont

particulièrement touchés en raison des mesures de restriction des déplacements internationaux. Toutefois, compte tenu de la baisse relativement rapide des nouveaux cas d'infection, l'Autriche a été l'un des premiers États membres à annoncer un assouplissement progressif des mesures de confinement à partir de la mi-avril. La contraction au cours du premier semestre devrait donc être un peu moins sévère que dans les autres États membres de la zone euro. Selon les prévisions de la Commission du printemps 2020, le PIB réel devrait diminuer de 5,5 % cette année, la baisse étant généralisée et touchant en particulier la demande intérieure et les exportations de services. Cela constitue une circonstance atténuante à prendre en considération dans l'évaluation du respect par l'État membre du critère de la dette en 2020. Dans l'hypothèse d'une normalisation progressive, la croissance du PIB devrait rebondir au deuxième semestre, puis une solide progression de 5,0 % devrait être enregistrée en 2021. Les perspectives macroéconomiques sont cependant marquées par un degré exceptionnel d'incertitude quant à la durée de la pandémie de COVID-19 et à son impact économique.

4.3 Position budgétaire à moyen terme

Sur la base des données définitives et des prévisions de la Commission, l'Autriche a respecté son objectif budgétaire à moyen terme en 2019.

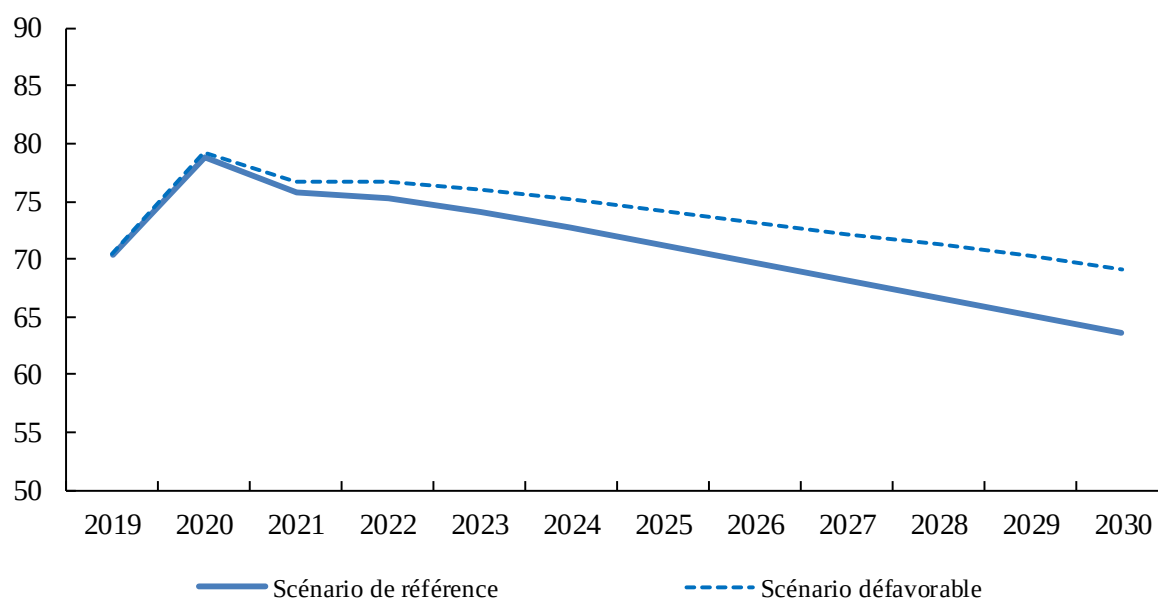
Selon le programme de stabilité, l'atténuation des effets socio-économiques de la pandémie est au cœur de la gestion de la crise et conditionne en grande partie l'évolution budgétaire. Le gouvernement fédéral a lancé un plan de soutien d'un montant total de 38 milliards d'euros (équivalent à environ 9,9 % du PIB). L'objectif principal de ce «plan de soutien coronavirus» est de garantir la fourniture de soins de santé, de protéger les emplois et de préserver l'attrait de l'Autriche en tant que lieu d'implantation des entreprises. Ce plan consiste en une aide immédiate aux PME, une augmentation des dépenses publiques de santé et de protection sociale, un soutien direct à la trésorerie des entreprises en difficulté, des fonds pour le chômage partiel et des reports d'échéances fiscales. Par ailleurs, l'incidence budgétaire d'autres mesures visant à relancer l'économie n'est pas encore intégrée dans les projections.

4.4 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 70,4 % du PIB en 2019 à 78,8 % en 2020. L'analyse de la soutenabilité de la dette a été actualisée sur la base de ces prévisions. Cette analyse confirme que, malgré les risques, la situation de la dette demeure viable à moyen terme en Autriche, compte tenu également d'importantes circonstances atténuantes (notamment le profil de la dette et le niveau historiquement bas des taux d'intérêt). En particulier, s'il est vrai que la situation d'endettement public se détériore du fait de la crise liée à la pandémie de COVID-19, le ratio de la dette publique au PIB devrait, dans le scénario de référence, suivre une trajectoire (baissière) soutenable à moyen terme (graphique 1)³.

³ 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

Graphique1: Ratio dette publique/PIB, Autriche (en % du PIB)



Source: services de la Commission.

4.5 Autres facteurs mis en avant par l'État membre

Dans une lettre du 11 mai 2020, les autorités autrichiennes ont dressé une liste de facteurs pertinents conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1467/97. L'analyse présentée dans les sections précédentes couvre déjà largement les principaux facteurs mis en avant par les autorités. Les facteurs supplémentaires qui n'ont pas encore été mentionnés ci-dessus sont des mesures de relance économique que les autorités élaborent en concertation avec les partenaires sociaux. En ce qui concerne les mesures visées dans la mise à jour technique du programme de stabilité, le principe directeur du programme de relance annoncé est de préserver le potentiel de production de l'économie autrichienne.

5. CONCLUSIONS

Selon la mise à jour technique du programme de stabilité, le déficit public de l'Autriche devrait augmenter pour atteindre 8,0 % du PIB en 2020, ce qui est supérieur à la valeur de

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 de taux d'intérêt plus élevés (de 500 points de base) et d'une croissance du PIB plus faible (de -0,5 point de pourcentage) que dans le scénario de référence.

référence de 3 % du PIB prévue par le traité et n'en est pas proche. Ce dépassement attendu de la valeur de référence est considéré comme exceptionnel, et est actuellement considéré comme temporaire.

La dette publique brute s'est établie à 70,4 % du PIB à la fin de 2019, soit bien au-dessus de la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité. L'Autriche a respecté la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019.

Conformément au traité et au pacte de stabilité et de croissance, le présent rapport a également examiné les facteurs pertinents à prendre en considération. Conformément à l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97, en ce qui concerne le respect du critère du déficit, étant donné qu'en 2020, le ratio de la dette publique au PIB dépasse la valeur de référence de 60 % et que la double condition à respecter (que le déficit reste proche de la valeur de référence et que son dépassement par rapport à celle-ci soit temporaire) n'est pas remplie, ces facteurs pertinents ne peuvent pas être pris en compte aux étapes menant à la décision sur l'existence d'un déficit excessif selon le critère du déficit pour l'Autriche.

Dans l'ensemble, l'analyse semble indiquer que le critère du déficit, tel qu'il est défini dans le traité et dans le règlement (CE) n° 1467/1997, n'est pas respecté.