COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.5.2020
COM(2020) 537 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

Portugal

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

RAPPORT DE LA COMMISSION

Portugal

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 a fait 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 souscrit à l'analyse 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 autorise les États membres de s'écarter des exigences budgétaires normalement applicables tout en permettant à la Commission et au Conseil de prendre, dans le cadre du pacte, les mesures nécessaires de coordination des politiques publiques.

Les données communiquées par les autorités portugaises le 31 mars 2020, et validées ultérieurement par Eurostat[1] indiquent que le solde des administrations publiques portugaises affichait un excédent de 0,2 % du PIB en 2019, tandis que le ratio de la dette publique brute au PIB était de 117,7 % du PIB. Selon ces données, le Portugal prévoyait ensuite un excédent public de 0,2 % du PIB pour 2020 – sur la base du budget national de 2020 adopté avant l'apparition de la pandémie de COVID-19 – tandis qu'il anticipait une baisse du ratio de la dette publique au PIB à 114,9 %. Le programme de stabilité du Portugal pour 2020, qui n'a pas été présenté dans le délai fixé à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1466/97, ne contenait pas de prévision de solde des administrations publiques pour 2020.

Contrairement aux données communiquées, les prévisions du printemps 2020 de la Commission, qui reflètent, entre autres facteurs, l'impact économique et budgétaire attendu suite à la pandémie de COVID-19, annoncent un déficit public de 6,5 % du PIB pour 2020, tandis que le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour atteindre 131,6 %. Tous les éléments disponibles, y compris les déclarations des autorités portugaises concernant l'amplitude de la réaction de la politique budgétaire à la grave récession économique en lien avec la pandémie de COVID-19, indiquent un déficit public nettement supérieur à la valeur

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

de référence de 3 % du PIB prévue par le traité en 2020. Dans sa lettre du 7 mai 2020, la Commission a invité les autorités portugaises à préciser l'ampleur du déficit public prévu en 2020. Dans leur lettre du 13 mai 2020, les autorités portugaises n'ont pas fourni les précisions demandées et ont évoqué des conditions exceptionnelles liées à la pandémie de COVID-19. Compte tenu de ces facteurs, la Commission considère sa prévision actuelle d'un déficit public de 6,5 % du PIB en 2020 comme une preuve, à première vue, suffisante d'un déficit excessif au sens de l'article 126, paragraphe 2, point a), du traité.

Dans ce contexte, la Commission a donc préparé le présent rapport afin d'analyser le respect par le Portugal des critères de déficit et de dette prévus par le traité. Celui-ci tient compte de tous les 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	2021
						COM	COM
Critère du déficit	**Solde des administrations publiques**	**-1,9**	**-3,0**	**-0,4**	**0,2**	**-6,5**	**-1,8**
Critère de la dette	**Dette publique brute**	**131,5**	**126,1**	**122,0**	**117,7**	**131,6**	**124,4**
	Écart par rapport à la référence d'ajustement du ratio de la dette	*en PDE*	*n.p.*	*n.p.*	*n.p.*	3,5	-0,2
	Variation du solde structurel	0,4	0,4	0,7	0,4	*n.p.*	*n.p.*
	ASLM requis	*en PDE*	0,0	-0,3	-1,8	*n.p.*	*n.p.*

Remarque: ASLM est l'abréviation d'«ajustement structurel linéaire minimal»; PDE est l'abréviation de «procédure de déficit excessif»; et n.p. signifie «non pertinent».
Source: Eurostat, prévisions du printemps 2020 de la Commission

2. CRITERE DU DEFICIT

Selon les prévisions du printemps 2020 des services de la Commission, le solde des administrations publiques du Portugal devrait afficher un déficit de 6,5 % du PIB en 2020. En particulier, si le coût budgétaire des mesures prises par les autorités portugaises pour lutter contre la pandémie de COVID-19 est estimé à 2,5 % du PIB, le fonctionnement des stabilisateurs automatiques devrait contribuer à hauteur de plus de 4 % du PIB au déficit public prévu en 2020. Selon les prévisions de la Commission, le déficit public en 2020 est supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité et n'en est pas proche.

Ce dépassement annoncé pour 2020 de la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité 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, annoncent quant à elles une contraction du PIB réel de 6,8 % en 2020.

Le dépassement prévu de la valeur de référence du traité serait temporaire selon les prévisions du printemps 2020 de la Commission, lesquelles annoncent un déficit public qui

passerait sous la barre des 3 % du PIB en 2021. Cependant, ces projections sont empreintes d'un niveau d'incertitude exceptionnellement élevé.

En résumé, selon les prévisions de la Commission, le déficit public en 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, tandis que sa nature est actuellement considérée comme temporaire. Tous les éléments disponibles, y compris les déclarations des autorités portugaises concernant l'amplitude de la réaction de la politique budgétaire à la grave récession économique en lien avec la pandémie de COVID-19, indiquent un déficit public nettement supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité en 2020. Dans sa lettre du 7 mai 2020, la Commission a invité les autorités portugaises à préciser l'ampleur du déficit public prévu en 2020. Dans leur lettre du 13 mai 2020, les autorités portugaises n'ont pas fourni les précisions demandées et ont évoqué des conditions exceptionnelles liées à la pandémie de COVID-19. Compte tenu de ces facteurs, la Commission considère sa prévision actuelle d'un déficit public de 6,5 % du PIB en 2020 comme une preuve, à première vue, suffisante d'un déficit excessif au sens de l'article 126, paragraphe 2, point a), du traité. L'analyse effectuée suggère donc, à première vue, que le critère du déficit tel que défini par le traité et le règlement (CE) nº 1467/97 n'est pas rempli.

3. CRITERE DE LA DETTE

Le ratio de la dette publique au PIB est passé de 122,0 % en 2018 à 117,7 % en 2019. La baisse enregistrée en 2019 reflète principalement l'effet réducteur sur la dette d'un excédent primaire solide (de 3,2 % du PIB) et d'un écart favorable taux de croissance du PIB nominal/taux d'intérêt, en vertu duquel les effets combinés de la croissance du PIB réel et de l'inflation (de 4,6 % au total) ont compensé la charge considérable — mais progressivement décroissante — des intérêts sur l'important surendettement (de 3,0 % du PIB). L'ajustement stocks-flux a néanmoins été positif en 2019 (0,5 % du PIB).

À la suite de l'abrogation, en juin 2017, de la procédure pour déficit excessif dont il faisait l'objet, le Portugal dispose d'une période de transition de trois ans pour accomplir des progrès suffisants vers le respect de la référence d'ajustement du ratio de la dette. Cette période de transition a débuté en 2017 et a pris fin en 2019. Afin d'accomplir, pendant la période de transition, des progrès continus et effectifs vers la conformité avec cette référence, le Portugal doit respecter simultanément les deux conditions ci-dessous:

a. l'ajustement structurel annuel ne doit pas s'écarter de plus de ¼ % du PIB de l'ajustement structurel linéaire minimal (ASLM) requis pour que la référence d'ajustement du ratio de la dette soit respectée avant la fin de la période de transition;

b. l'ajustement structurel annuel restant ne doit jamais, à aucun moment au cours de la période de transition, dépasser ¾ % du PIB (à moins que la première condition n'implique un effort annuel de plus de ¾ % du PIB).

Les données communiquées montrent que le Portugal a accompli des progrès suffisants vers la conformité avec la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019 car, selon les estimations, le solde structurel s'est amélioré de 0,4 % du PIB l'an dernier par rapport à l'ASLM applicable de -1,8 % du PIB.

L'analyse suggère donc que le critère de la dette est rempli, si l'on se base sur les données budgétaires définitives 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) 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.

Conformément à l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97, en ce qui concerne le respect du critère du déficit en 2020, étant donné que le ratio de la dette publique au PIB dépasse la valeur de référence de 60 % prévue par le traité et qu'il n'est pas satisfait à la double condition du principe fondamental, à savoir que le déficit public reste proche de la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité et que le dépassement de cette valeur soit temporaire, lesdits facteurs pertinents ne peuvent pas être pris en compte au cours des étapes conduisant à la décision constatant l'existence d'un déficit excessif au Portugal.

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. 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 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. Ces mesures, conjuguées à la chute de l'activité économique, contribueront à une augmentation substantielle du déficit et de la dette publics.

4.2. Position économique à moyen terme

L'économie portugaise suivait une trajectoire baissière progressive avant l'apparition de la pandémie de COVID-19, et la croissance du PIB réel s'est ralentie, s'établissant à 2,2 % en 2019, contre 2,6 % en 2018. L'économie a affiché de très bons résultats au cours des deux premiers mois de 2020.

Selon les prévisions du printemps 2020 de la Commission – qui reflètent, entre autres facteurs, l'impact économique attendu suite à la pandémie de COVID-19 – l'activité économique devrait diminuer fortement en 2020 et le PIB réel devrait se contracter de 6,8 %. En ce qui concerne la demande intérieure, tandis que la consommation privée devrait chuter à un rythme légèrement plus lent que le PIB – les mesures prises compensant en partie les pertes de revenus des ménages –ce sont les investissements qui devraient être frappés le plus durement en raison de l'incertitude persistante et malgré la nouvelle flexibilité des fonds structurels et d'investissement européens. En ce qui concerne la demande extérieure, les exportations et les importations devraient enregistrer une baisse à deux chiffres, les premières étant particulièrement touchées par la perturbation annoncée du tourisme étranger. Le taux de chômage devrait passer de 6,5 % en 2019 à 9,7 % en 2020.

Bien que le PIB réel devrait se redresser de 5,8 % en 2021, les suites de cette situation pourraient encore se ressentir dans certains secteurs, notamment le tourisme. Par conséquent, le PIB devrait rester inférieur à son niveau de 2019 jusqu'en 2021.

Les perspectives macroéconomiques sont marquées par un degré exceptionnel d'incertitude quant à la durée de la pandémie de COVID-19 et à l'impact économique que celle-ci aura. Les risques spécifiques au Portugal sont également orientés à la baisse compte tenu de la dépendance de l'économie portugaise vis-à-vis du tourisme étranger, qui devrait être durement frappé par la pandémie de COVID-19. Ils constituent des facteurs d'atténuation lors de l'évaluation du respect par le Portugal du critère du déficit en 2020.

4.3. Position budgétaire à moyen terme

Le solde des administrations publiques du Portugal s'est mué en un excédent de 0,2 % du PIB en 2019, grâce à de bons résultats en termes de recettes — en particulier dans le domaine des cotisations sociales et des impôts indirects — et à une diminution continue des dépenses d'intérêts. L'investissement public s'est stabilisé à 1,9 % du PIB en 2019 — alors qu'un excédent public a été observé –, en deçà des plans du gouvernement et de la moyenne de l'Union (3 % du PIB). Si l'on exclut l'incidence d'une nouvelle activation du mécanisme de capital conditionnel de Novo Banco (de 0,5 % du PIB l'an dernier) et d'autres mesures ponctuelles, le solde des administrations publiques a atteint un excédent de 0,8 % du PIB en 2019.

Le 13 juillet 2018, le Portugal a reçu la recommandation de veiller à ce que le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et des mesures ponctuelles, (ci-après dénommé «critère des dépenses»), ne dépasse pas 0,7 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement

structurel annuel de 0,6 % du PIB[2]. Selon les données budgétaires définitives et les prévisions du printemps 2020 de la Commission, le taux de croissance des dépenses primaires nettes dépassait largement le taux de référence applicable au titre du critère des dépenses, ce qui indique que l'on s'oriente vers un écart important de 1 % du PIB par rapport aux exigences en 2019. Dans le même temps, selon les estimations, le solde structurel s'est amélioré de 0,4 % du PIB, ce qui laisse présager un écart par rapport à la trajectoire recommandée d'ajustement structurel vers l'objectif budgétaire à moyen terme en 2019. Une évaluation globale confirme l'écart important par rapport aux exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance en 2019, ainsi que pour les années 2018 et 2019 prises ensemble.

Les données communiquées par les autorités portugaises le 25 mars 2020 indiquent que le Portugal prévoyait un excédent public de 0,2 % du PIB pour 2020 – sur la base du budget national de 2020 adopté avant l'apparition de la pandémie de COVID-19. Toutefois, les conséquences économiques et sociales de la pandémie devraient entraîner une nette détérioration du solde des administrations publiques en 2020, reflétant le jeu des stabilisateurs automatiques et la nécessité d'un soutien important par la voie de la politique budgétaire.

Le programme de stabilité donne des informations sur des mesures substantielles visant à renforcer la capacité de réaction du système de santé, à protéger les emplois, à apporter un soutien social et à préserver la liquidité des entreprises. Le coût budgétaire direct global de ces mesures a été estimé à environ 2,5 % du PIB à la date limite fixée pour les prévisions du printemps 2020 de la Commission (23 avril 2020). La position budgétaire à moyen terme est soumise à un niveau inhabituellement élevé d'incertitude et les risques sont orientés à la baisse, en raison de l'augmentation soudaine des engagements publics conditionnels liés à certaines entreprises publiques et privées, y compris par l'éventuel appel aux garanties publiques accordées aux entreprises et aux travailleurs indépendants à la suite de la pandémie de COVID-19. Ces risques viennent s'ajouter aux niveaux préexistants non négligeables, en partie liés aux éventuelles incidences budgétaires de nouvelles mesures de soutien aux banques.

4.4. Situation de la dette publique à moyen terme

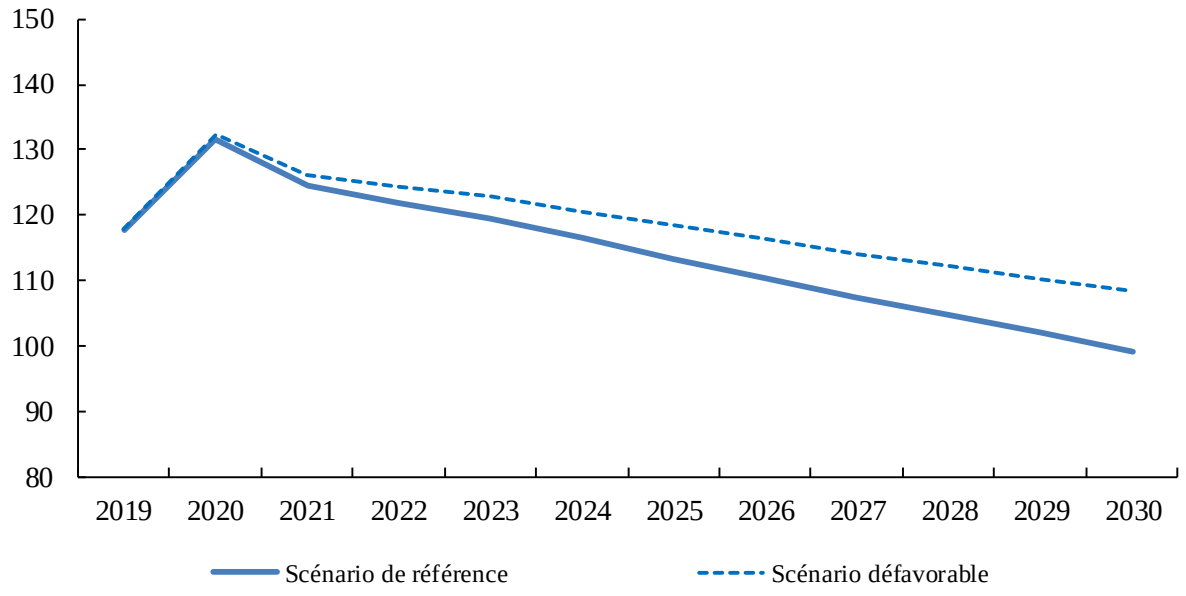
Le ratio de la dette publique au PIB du Portugal a baissé pour s'établir à 117,7 %, grâce à un excédent primaire solide et à un écart favorable taux de croissance du PIB nominal/taux d'intérêt. Selon les prévisions du printemps 2020 de la Commission, la hausse soudaine du déficit primaire et la dynamique du PIB réel pèseront sur le ratio de la dette publique au PIB en 2020, qui devrait alors atteindre 131,6 %. Le ratio de la dette publique au PIB devrait tomber à 124,4 % en 2021, et retrouver ainsi sa trajectoire décroissante progressive à la faveur de la reprise économique attendue.

L'analyse de la soutenabilité de la dette a été mise à jour sur la base des prévisions du printemps 2020 de la Commission. Dans l'ensemble, l'évaluation de la soutenabilité de la dette indique que, malgré les risques, la dette du Portugal reste soutenable à moyen terme, compte tenu de facteurs d'atténuation importants, notamment liés au profil de la dette et au

[2] Recommandation du Conseil du 13 juillet 2018 concernant le programme national de réforme du Portugal pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Portugal pour 2018, JO C 320 du 10.9.2018, p. 92.

niveau historiquement bas des taux d'intérêt. En particulier, s'il est vrai que la situation d'endettement public s'est détériorée à la suite de la pandémie de COVID-19 à court terme, le ratio de la dette publique au PIB devrait tout de même, dans le scénario de référence, suivre une trajectoire (baissière) soutenable à moyen terme[3].

Graphique 1. Ratio dette publique/PIB, Portugal (en % du PIB)



Source: services de la Commission.

4.5. Autres facteurs mis en avant par l'État membre

Dans une lettre du 13 mai 2020, les autorités portugaises ont dressé une liste de facteurs pertinents conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 1467/97. L'analyse présentée dans les sections précédentes couvre déjà largement les principaux facteurs mis en avant par les autorités. Dans leur lettre, les autorités portugaises ont souligné l'évolution favorable de la position budgétaire du Portugal au cours des années précédant l'apparition de la pandémie de COVID-19: le solde des administrations publiques s'est amélioré pour afficher un excédent en 2019 et le ratio de la dette publique au PIB est resté sur une trajectoire descendante constante. Alors que le programme de stabilité pour 2020 ne

[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» du CPE (EPC-OGWG). 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.

comprenait ni un scénario macroéconomique ni les plans budgétaires pour l'année 2020 au moins, et que la lettre ne précisait pas l'ampleur du déficit public prévu en 2020, les autorités portugaises ont réaffirmé leur volonté de soumettre ces informations dans le cadre de la procédure budgétaire au Portugal avant la fin du premier semestre de 2020.

5. CONCLUSIONS

Selon les prévisions du printemps 2020 des services de la Commission, le solde des administrations publiques du Portugal devrait afficher un déficit de 6,5 % 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 anticipé de la valeur de référence de 3 % prévue par le traité est considéré comme exceptionnel et, pour le moment, comme temporaire.

Tous les éléments disponibles, y compris les déclarations des autorités portugaises concernant l'amplitude de la réaction de la politique budgétaire à la grave récession économique en lien avec la pandémie de COVID-19, indiquent un déficit public nettement supérieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité en 2020. Dans sa lettre du 7 mai 2020, la Commission a invité les autorités portugaises à préciser l'ampleur du déficit public prévu en 2020. Dans leur lettre du 13 mai 2020, les autorités portugaises n'ont pas fourni les précisions demandées et ont évoqué des conditions exceptionnelles liées à la pandémie de COVID-19. Dans ces circonstances, la Commission considère sa prévision actuelle de déficit public en 2020 comme une preuve, à première vue, suffisante d'un déficit excessif au sens de l'article 126, paragraphe 2, point a), du traité.

Le ratio de la dette publique brute au PIB est tombé à 117,7 % en 2019, ce qui dépasse la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité. Le Portugal a accompli des progrès suffisants vers la conformité avec 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 compte. Conformément à l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97, en ce qui concerne le respect du critère du déficit en 2020, toutefois, étant donné que le ratio de la dette publique au PIB dépasse la valeur de référence de 60 % prévue par le traité et qu'il n'est pas satisfait à la double condition du principe fondamental, à savoir que le déficit public reste proche de la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité et que le dépassement de cette valeur soit temporaire, lesdits facteurs pertinents ne peuvent pas être pris en compte au cours des étapes conduisant à la décision constatant l'existence d'un déficit excessif au Portugal.

Dans l'ensemble, l'analyse effectuée suggère que le critère du déficit tel que défini par le traité et le règlement (CE) nº 1467/1997 n'est pas rempli.