



Bruxelles, le 15.1.2020
C(2020) 196 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 15.1.2020

relatif au projet de plan budgétaire actualisé du Portugal

{SWD(2020) 5 final}

AVIS DE LA COMMISSION

du 15.1.2020

relatif au projet de plan budgétaire actualisé du Portugal

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1. Le règlement (UE) n° 473/2013 définit des dispositions tendant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires dans la zone euro, afin d'assurer la cohérence entre les budgets nationaux et 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.

CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LE PORTUGAL

3. Le 15 octobre 2019, conformément au règlement (UE) n° 473/2013, le Portugal a soumis un projet de plan budgétaire établi sur la base de politiques inchangées. Son nouveau gouvernement n'a en effet pris ses fonctions que le 26 octobre 2019 à la suite des élections législatives du 6 octobre 2019. Le 20 novembre 2019, la Commission a rendu un avis sur le projet de plan budgétaire à politiques inchangées¹.
4. Le 17 décembre 2019, le Portugal a présenté un projet de plan budgétaire actualisé pour 2020. Sur cette base, la Commission a adopté l'avis suivant conformément à l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013.
5. Le Portugal relève du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. L'objectif budgétaire à moyen terme du Portugal à partir de 2020 est une position budgétaire à l'équilibre en termes structurels. Le 9 juillet 2019, le Conseil a recommandé au Portugal d'atteindre son objectif budgétaire à moyen terme, à savoir une position budgétaire à l'équilibre en termes structurels, en 2020, compte tenu de l'autorisation, liée à des circonstances inhabituelles, de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement, et d'utiliser les recettes exceptionnelles pour accélérer la réduction du ratio d'endettement de l'État².

Étant donné que la dette publique s'élevait à 131,5 % du PIB en 2016, année au cours de laquelle le déficit excessif a été corrigé, et était donc supérieure à la valeur de référence de 60 % du PIB fixée par le traité, le Portugal doit également réaliser des progrès suffisants en vue de respecter la référence d'ajustement du ratio de la dette en 2019 et d'assurer le respect de celle-ci à partir de 2020.

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/c-2019-9115_en_act_part1_v3.pdf

² Recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 concernant le programme national de réforme du Portugal pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Portugal pour 2019 (JO C 301 du 5.9.2019, p. 129).

6. Selon les prévisions ad hoc de la Commission³, l'économie portugaise devrait croître de 2 % en 2019 et de 1,7 % en 2020. Le projet de plan budgétaire actualisé prévoit une croissance du PIB de 1,9 % à la fois en 2019 et en 2020. Pour 2019, la Commission prévoit une augmentation plus faible des investissements et des importations mais une augmentation légèrement plus élevée de la consommation privée. Pour 2020, la Commission table sur une croissance plus faible du PIB, principalement en raison d'une moindre croissance des investissements et d'une contribution légèrement plus faible des exportations nettes. Les prévisions de la Commission concernant à la fois l'inflation et l'évolution du marché du travail sont très proches des projections figurant dans le projet de plan budgétaire actualisé. Dans l'ensemble, le scénario macroéconomique qui sous-tend le projet de plan budgétaire actualisé semble plausible pour les deux exercices.

Le Portugal satisfait à l'exigence du règlement (UE) n° 473/2013, puisque le projet de plan budgétaire actualisé repose sur des prévisions macroéconomiques approuvées de manière indépendante. Dans son approbation, le Conseil des finances publiques (*Conselho das Finanças Públicas*, CFP) n'a pas émis de réserves majeures sur les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire actualisé.

7. Le projet de plan budgétaire actualisé table sur un déficit public nominal de 0,1 % du PIB en 2019 et sur un excédent nominal de 0,2 % du PIB en 2020. Le solde structurel (recalculé)⁴ devrait s'améliorer de 0,1 % du PIB en 2019, s'établissant dès lors à un déficit structurel de 0,5 % du PIB, puis de 0,3 % du PIB en 2020, soit un déficit structurel de 0,2 % du PIB.

Pour 2019, les prévisions ad hoc de la Commission prévoient également un déficit nominal de 0,1 % du PIB, bien que la composition attendue des finances publiques soit légèrement différente. Pour 2020, les prévisions ad hoc de la Commission tablent sur un excédent nominal de 0,1 % du PIB. En ce qui concerne la composition des finances publiques en 2020, les prévisions ad hoc de la Commission anticipent des recettes légèrement plus faibles et des dépenses plus élevées. Pour le volet des recettes, il est prévu que les recettes fiscales légèrement plus élevées seront plus que contrebalancées par des cotisations de sécurité sociale et d'autres recettes non fiscales plus faibles. Pour le volet des dépenses, l'augmentation de la rémunération des salariés, de la consommation intermédiaire et des paiements de sécurité sociale ne devrait être contrebalancée que partiellement par une baisse des investissements publics. Selon les prévisions ad hoc de la Commission, le solde structurel devrait s'améliorer de 0,1 % du PIB en 2019, s'établissant dès lors à un déficit structurel de 0,5 % du PIB, puis à nouveau de 0,2 % du PIB en 2020, ce qui porterait le déficit structurel à 0,3 % du PIB. Par rapport au projet de plan budgétaire actualisé, la différence dans le solde structurel attendu pour 2020 s'explique principalement par l'excédent nominal plus faible annoncé par la Commission dans ses prévisions ad hoc.

8. Par rapport au projet de plan budgétaire à politiques inchangées présenté le 15 octobre 2019, le projet de plan budgétaire actualisé fait état d'un ensemble de nouvelles mesures de politique budgétaire de nature structurelle et de mesures ponctuelles pour 2020 impliquant, d'une manière générale, une incidence quasi nulle

³ Afin d'évaluer le projet de plan budgétaire actualisé, la Commission a produit des prévisions ad hoc, notamment en actualisant ses prévisions de l'automne 2019 afin de tenir compte des informations fournies dans le plan actualisé.

⁴ Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

sur le plan des recettes et une augmentation d'environ 0,9 % du PIB sur le plan des dépenses.

Parmi ces nouvelles mesures, celles qui sont de nature structurelle devraient, dans l'ensemble, avoir une incidence quasi nulle sur les recettes publiques en 2020 mais devraient augmenter les dépenses d'environ 0,4 % du PIB. Pour le volet des recettes, il est prévu que l'incidence de certaines baisses ciblées de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de l'impôt des sociétés, de la taxe sur la valeur ajoutée et des frais de scolarité sera compensée dans une large mesure par l'effet des augmentations sélectives des droits de timbre et des mesures d'incitation à la décarbonation. Pour le volet des dépenses, une augmentation globale d'environ 0,5 % du PIB est prévue du fait de la rémunération des salariés (compte tenu du processus en cours de dégel progressif des carrières dans le service public, conjugué à de nouveaux remaniements des carrières et à des révisions salariales) et des paiements de sécurité sociale (résultant notamment des réformes en cours en matière de retraite anticipée pour les carrières longues, de l'actualisation de quelques prestations sociales et du programme prévoyant une réduction des tarifs des transports publics). Ces dépenses devraient être partiellement compensées par des gains d'efficacité supplémentaires réalisés dans le cadre de la revue de dépenses publiques en cours.

En outre, le solde nominal en 2020 devrait subir les effets de mesures ponctuelles impliquant, dans l'ensemble, une augmentation d'environ 0,1 % du PIB sur le plan des recettes et de près de 0,5 % du PIB sur le plan des dépenses. Ces mesures comprennent notamment, d'une part, le recouvrement attendu d'une partie de la garantie accordée à Banco Privado Português et, d'autre part, des transferts de capitaux supplémentaires en faveur de Novo Banco et une décision de justice défavorable à la municipalité de Lisbonne.

9. Le volet budgétaire structurel de la recommandation du Conseil du 9 juillet 2019 adressée au Portugal insiste sur la nécessité d'améliorer la qualité des finances publiques en accordant la priorité aux dépenses propices à la croissance tout en renforçant la maîtrise de l'ensemble des dépenses, le rapport coût/efficacité et l'adéquation budgétaire, en visant en particulier une réduction durable des arriérés des hôpitaux, ainsi que d'améliorer la viabilité financière des entreprises publiques, tout en assurant un suivi plus précis, plus transparent et plus complet.

Pour ce qui est des progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces recommandations budgétaires structurelles, l'investissement public devrait rester en deçà des ambitions initiales du gouvernement en 2019 et, malgré l'augmentation prévue en 2020, la Commission prévoit qu'il demeurera inférieur aux objectifs présentés à la fois dans le cadre du programme de stabilité pour 2019 et dans le projet de plan budgétaire actualisé. Dans l'ensemble, la maîtrise des dépenses, le rapport coût/efficacité et l'adéquation budgétaire continuent d'être traités dans le cadre de la revue de dépenses publiques en cours, y compris dans le secteur de la santé. Ainsi, la mise en œuvre d'un nouveau programme à part entière visant à renforcer la viabilité globale du système de santé a commencé en 2019, et une structure officielle d'évaluation de la gestion des hôpitaux publics a été créée en juin 2019. Néanmoins, après une diminution visible observée en décembre 2018, principalement à la faveur d'importantes mesures d'apurement ad hoc prises au cours dudit exercice, les arriérés des hôpitaux suivent à nouveau une courbe ascendante depuis juillet 2019. En ce qui concerne la viabilité financière des entreprises publiques, celles-ci continuent, dans l'ensemble, d'éprouver des difficultés à atteindre un équilibre financier. Dans le même temps, la dette des entreprises publiques non

financières incluses dans le secteur des administrations publiques a continué de diminuer, bien qu'à un rythme de moins en moins soutenu. Certaines mesures ayant pour objet de renforcer la viabilité des entreprises publiques ne sont mises en œuvre que progressivement, telles que l'analyse des données trimestrielles visant à détecter et à corriger en temps utile les écarts par rapport aux budgets approuvés. La structure du capital d'une série d'entreprises publiques a été renforcée par d'importantes injections de capitaux et la liquidation d'entreprises non rentables ou redondantes s'est poursuivie. La transparence quant à leur situation financière s'est quelque peu améliorée avec la publication à plus bref délai de données financières trimestrielles agrégées.

10. En 2019, pour que le Portugal se conforme aux exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, le taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes ne devrait pas dépasser 0,7 %, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB. Sur la base du projet de plan budgétaire actualisé, le critère des dépenses révèle un risque d'écart important (de 1,3 % du PIB) en 2019, tandis que le critère du solde structurel fait apparaître un risque d'écart (de 0,5 % du PIB). La baisse de la croissance potentielle sous-jacente a une incidence négative sur l'effort budgétaire calculé sur la base du critère des dépenses, tandis que les recettes exceptionnelles et la réduction de la charge d'intérêt ont un effet positif sur l'effort budgétaire calculé sur la base du critère du solde structurel. Au vu du projet de plan budgétaire actualisé, une évaluation globale confirme l'existence d'un risque d'écart important par rapport aux exigences en 2019 et sur l'ensemble de la période 2018-2019. Ce risque d'écart important pour 2019 et l'ensemble de la période 2018-2019 est confirmé par une évaluation globale fondée sur les prévisions ad hoc de la Commission.

Pour 2020, le Conseil a recommandé au Portugal d'atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme, à savoir une position budgétaire à l'équilibre en termes structurels, compte tenu de l'autorisation, liée à des circonstances inhabituelles⁵, de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement. Cela est compatible avec un taux de croissance nominale maximal des dépenses publiques primaires nettes de 1,7 %, ce qui correspondrait à un ajustement structurel annuel de 0,4 % du PIB en 2020. D'après les estimations, le solde structurel annoncé dans le projet de plan budgétaire actualisé tel que recalculé par la Commission selon la méthode commune devrait être un déficit structurel de 0,2 % du PIB en 2020 et, par conséquent, être considéré comme proche de l'objectif budgétaire à moyen terme, compte tenu de l'écart temporaire autorisé lié à des circonstances inhabituelles. Par conséquent, l'évaluation fondée sur le projet de plan budgétaire actualisé révèle un risque d'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement structurel recommandée pour 2020. Dans le même temps, le critère des dépenses fait apparaître un risque d'écart important par rapport à l'exigence de 2020 (écart de 0,7 % du PIB).

Sur la base des prévisions ad hoc de la Commission, le solde structurel sera légèrement plus éloigné de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2020 par rapport au solde structurel annoncé dans le projet de plan budgétaire actualisé tel que recalculé par la Commission, et ne peut donc pas être considéré comme proche de

⁵ En 2018, le Portugal a bénéficié d'un écart temporaire par rapport à la trajectoire d'ajustement vers l'objectif budgétaire à moyen terme, qui correspond aux dépenses supplémentaires engagées exceptionnellement pour la prévention des incendies à la suite des feux de forêt sans précédent survenus en 2017. L'écart accordé est reporté en 2020 et s'élève à 0,04 % du PIB, ce qui représente la distance autorisée par rapport à l'objectif budgétaire à moyen terme.

celui-ci. Le critère des dépenses révèle un risque d'écart important (de 0,8 % du PIB) en 2020, tandis que le critère du solde structurel fait apparaître le risque d'un léger écart (de 0,2 % du PIB). La baisse de la croissance potentielle sous-jacente a une incidence négative sur l'effort budgétaire fondé sur le critère des dépenses, tandis que les recettes exceptionnelles et la réduction de la charge d'intérêt ont un effet positif sur l'effort budgétaire fondé sur le solde structurel. Une évaluation globale fondée sur les prévisions ad hoc de la Commission confirme un risque d'écart important par rapport aux exigences en 2020 et sur l'ensemble de la période 2019-2020.

11. Le projet de plan budgétaire actualisé indique que le ratio dette publique/PIB diminuera, passant de 118,9 % en 2019 à 116,2 % en 2020, soit un chiffre inférieur à celui annoncé dans les prévisions ad hoc de la Commission (116,7 %). Sur la base des prévisions ad hoc de la Commission, le Portugal devrait réaliser en 2019 des progrès suffisants en vue de se conformer à la référence d'ajustement du ratio de la dette, référence qui devrait être atteinte en 2020.
12. Dans l'ensemble, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire actualisé du Portugal présente un risque de non-conformité avec les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Le solde structurel (recalculé) dans le projet de plan budgétaire actualisé est proche de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2020. Cependant, se fondant sur une évaluation globale des deux critères, la Commission prévoit un risque d'écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement requise en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2019 et en 2020. Dans le même temps, le Portugal devrait réaliser en 2019 des progrès suffisants en vue de se conformer à la référence d'ajustement du ratio de la dette, référence qui devrait être atteinte en 2020. La Commission invite les autorités portugaises à prendre les mesures nécessaires dans le cadre de la procédure budgétaire nationale afin d'assurer la conformité du budget 2020 avec le pacte de stabilité et de croissance.

La Commission est aussi d'avis que le Portugal a accompli des progrès limités en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires figurant dans la recommandation adoptée par le Conseil le 9 juillet 2019 dans le cadre du Semestre européen et invite par conséquent les autorités à accélérer leurs efforts. Une évaluation détaillée des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays sera effectuée dans le rapport par pays de 2020 et dans le cadre des recommandations par pays que la Commission doit proposer au printemps 2020.

Fait à Bruxelles, le 15.1.2020

Par la Commission
Paolo GENTILONI
Membre de la Commission