

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 12 juillet 2022****concernant le programme national de réforme du Portugal pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Portugal pour 2022**

(2022/C 334/22)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121, paragraphe 2, et son article 148, paragraphe 4,

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ⁽¹⁾, et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ⁽²⁾, et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les résolutions du Parlement européen,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

considérant ce qui suit:

- (1) Le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil ⁽³⁾ établissant la facilité pour la reprise et la résilience est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité pour la reprise et la résilience apporte un soutien financier à la mise en œuvre des réformes et des investissements, créant ainsi une impulsion budgétaire financée par l'Union. Elle contribue à la reprise économique et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables et propices à la croissance, favorisant en particulier les transitions écologique et numérique, tout en renforçant la résilience et le potentiel de croissance des économies des États membres. Elle contribue également à renforcer la soutenabilité des finances publiques et à stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen et à long terme. La contribution financière maximale par État membre au titre de la facilité pour la reprise et la résilience sera actualisée en juin 2022, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241.
- (2) Le 24 novembre 2021, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance durable, qui marque le lancement du Semestre européen 2022 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte de l'engagement social de Porto signé le 7 mai 2021, consistant à poursuivre la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Le Conseil européen a validé les priorités de l'examen annuel 2022 de la croissance durable le 25 mars 2022. Le 24 novembre 2021, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel le Portugal est mentionné parmi les États membres pour lesquels un bilan approfondi serait nécessaire. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro et une proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2022, qui analyse la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux. Le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro ⁽⁴⁾ (ci-après dénommée «recommandation pour la zone euro de 2022») le 5 avril 2022 et le rapport conjoint sur l'emploi le 14 mars 2022.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17).

⁽⁴⁾ Recommandation du Conseil du 5 avril 2022 concernant la politique économique de la zone euro (JO C 153 du 7.4.2022, p. 1).

- (3) L'invasion de l'Ukraine par la Russie, qui a suivi la pandémie mondiale, a fortement modifié la situation géopolitique et économique. L'impact de l'invasion sur les économies des États membres se fait sentir, entre autres, par la hausse des prix de l'énergie, des denrées alimentaires et des matières premières, ainsi que par des perspectives de croissance plus faibles. La hausse des prix de l'énergie pèse en particulier lourdement sur les ménages les plus vulnérables exposés à la précarité énergétique ou au risque de précarité énergétique, ainsi que sur les entreprises les plus vulnérables aux augmentations des prix de l'énergie. L'Union connaît également un afflux sans précédent de personnes fuyant l'Ukraine. Les répercussions économiques de la guerre d'agression menée par la Russie ont pesé de manière asymétrique sur les États membres. Dans ce contexte, le 4 mars 2022, la directive 2001/55/CE du Conseil ⁽⁵⁾ a été activée pour la première fois par la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil ⁽⁶⁾, ce qui a permis d'accorder aux personnes déplacées d'Ukraine le droit de séjourner légalement dans l'Union et de leur conférer l'accès à l'éducation et à la formation, au marché du travail, aux soins de santé, au logement et à la protection sociale.
- (4) Compte tenu de l'évolution rapide de la situation économique et géopolitique, le Semestre européen reprend sa vaste coordination des politiques économiques et de l'emploi en 2022, tout en évaluant conformément aux exigences de mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience, comme décrit dans l'examen annuel 2022 de la croissance durable. La mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience adoptés est essentielle à la réalisation des objectifs liés aux priorités stratégiques dans le cadre du Semestre européen, étant donné que ces plans portent sur l'ensemble ou une partie non négligeable des recommandations par pays émises lors des cycles 2019 et 2020 du Semestre européen. Les recommandations par pays pour 2019 et 2020 restent également tout aussi pertinentes pour les plans pour la reprise et la résilience révisés, mis à jour ou modifiés conformément aux articles 14, 18 et 21 du règlement (UE) 2021/241, en plus de toutes autres recommandations par pays émises jusqu'à la date de présentation desdits plans pour la reprise et la résilience révisés, mis à jour ou modifiés.
- (5) La clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance est active depuis mars 2020. Dans sa communication du 3 mars 2021 intitulée «Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire», la Commission a exposé son point de vue selon lequel la décision relative à la désactivation ou au maintien en vigueur de la clause dérogatoire générale devrait s'inscrire dans le cadre d'une évaluation d'ensemble de l'état de l'économie, dont un critère quantitatif essentiel serait le niveau de l'activité économique dans l'Union ou la zone euro par rapport aux niveaux atteints avant la crise (fin 2019). Un climat d'incertitude accrue et des risques élevés de dégradation des perspectives économiques dans le contexte de la guerre en Europe, de hausses des prix de l'énergie sans précédent et de la poursuite de la désorganisation de la chaîne d'approvisionnement justifient la prorogation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance en 2023.
- (6) Selon l'approche exposée dans la recommandation du Conseil du 18 juin 2021 ⁽⁷⁾ contenant un avis du Conseil sur le programme de stabilité du Portugal pour 2021, la meilleure mesure de l'orientation budgétaire globale est actuellement la variation des dépenses primaires (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et à l'exclusion des mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19) mais en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) provenant de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union, par rapport à la croissance potentielle à moyen terme ⁽⁸⁾. Au-delà de l'orientation budgétaire générale, pour évaluer si la politique budgétaire nationale est prudente et si sa composition est propice à une reprise durable compatible avec les transitions écologique et numérique, une attention particulière est également accordée à l'évolution des dépenses primaires courantes financées au niveau national ⁽⁹⁾ (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19) et des investissements.

⁽⁵⁾ Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (JO L 212 du 7.8.2001, p. 12).

⁽⁶⁾ Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (JO L 71 du 4.3.2022, p. 1).

⁽⁷⁾ Recommandation du Conseil du 18 juin 2021 portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Portugal pour 2021 (JO C 304 du 29.7.2021, p. 102).

⁽⁸⁾ Les estimations concernant l'orientation budgétaire et ses composantes dans la présente recommandation sont des estimations de la Commission fondées sur les hypothèses qui sous-tendent les prévisions du printemps 2022 de la Commission. Les estimations de la Commission relatives à la croissance potentielle à moyen terme ne tiennent pas compte de l'incidence positive des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et qui peuvent stimuler la croissance potentielle.

⁽⁹⁾ Non financées par des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience ou d'autres fonds de l'Union.

- (7) Le 2 mars 2022, la Commission a adopté une communication énonçant des orientations générales pour la conduite de la politique budgétaire en 2023 (ci-après dénommées «orientations budgétaires»), visant à soutenir l'élaboration des programmes de stabilité et de convergence des États membres et, ce faisant, à renforcer la coordination des politiques. La Commission a relevé que, sur la base des perspectives macroéconomiques des prévisions de l'hiver 2022, le passage d'une orientation budgétaire générale favorable en 2020-2022 à une orientation budgétaire générale globalement neutre, tout en se tenant prête à réagir à l'évolution de la situation économique, semblerait approprié en 2023. La Commission a annoncé que les recommandations budgétaires pour 2023 devraient continuer à être différenciées d'un État membre à l'autre et tenir compte des éventuelles retombées transnationales. Elle a invité les États membres à tenir compte des orientations dans leurs programmes de stabilité et de convergence. La Commission s'est engagée à suivre de près l'évolution de la situation économique et à ajuster ses orientations en fonction des besoins et, au plus tard, dans son paquet de printemps du Semestre européen de fin mai 2022.
- (8) En ce qui concerne les orientations budgétaires, les recommandations budgétaires pour 2023 tiennent compte de la détérioration des perspectives économiques, du climat d'incertitude accrue et d'autres risques de dégradation, ainsi que de l'inflation plus élevée par rapport aux prévisions de l'hiver 2022 de la Commission. Au vu de ces considérations, la réponse budgétaire doit accroître les investissements publics dans les transitions écologique et numérique et la sécurité énergétique, et soutenir le pouvoir d'achat des ménages les plus vulnérables afin d'atténuer l'incidence de la hausse des prix de l'énergie et de contribuer à limiter les pressions inflationnistes résultant d'effets de second tour, par des mesures ciblées et temporaires. La politique budgétaire doit rester flexible pour pouvoir s'adapter à l'évolution rapide des circonstances, y compris les défis liés à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine en ce qui concerne la défense et la sécurité, et elle doit être différenciée entre les États membres en fonction de leur situation budgétaire et économique, y compris au regard de leur exposition à la crise et à l'afflux de personnes déplacées en provenance d'Ukraine.
- (9) Le 22 avril 2021, le Portugal a officiellement présenté à la Commission son plan national de relance et de résilience, conformément à l'article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241. Conformément à l'article 19 du règlement (UE) 2021/241, la Commission a évalué la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux lignes directrices concernant l'évaluation figurant à l'annexe V dudit règlement. Le 13 juillet 2021, le Conseil a adopté sa décision d'exécution relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience du Portugal⁽¹⁰⁾. La libération des tranches est subordonnée à l'adoption d'une décision de la Commission, conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement (UE) 2021/241, énonçant que le Portugal a atteint de manière satisfaisante les jalons et cibles pertinents établis dans la décision d'exécution du Conseil. Le fait d'avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante n'ont pas été annulées.
- (10) Le 29 avril 2022, le Portugal a présenté son programme national de réforme pour 2022 et son programme de stabilité pour 2022, conformément au délai fixé à l'article 4 du règlement (CE) n° 1466/97. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, ils ont été évalués conjointement. Conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2021/241, le programme national de réforme pour 2022 tient également compte des rapports semestriels du Portugal sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience.
- (11) La Commission a publié le rapport 2022 pour le Portugal le 23 mai 2022. Elle a évalué les progrès accomplis par le Portugal dans les suites données aux recommandations par pays pertinentes adoptées par le Conseil en 2019, 2020 et 2021 et a dressé le bilan de la mise en œuvre, par le Portugal, de son plan pour la reprise et la résilience, en se fondant sur le tableau de bord de la reprise et de la résilience. Sur la base de cette analyse, le rapport par pays a mis en évidence des lacunes en ce qui concerne les défis qui ne sont pas abordés par le plan pour la reprise et la résilience ou qui ne le sont que partiellement, ainsi que les nouveaux défis et ceux qui émergent, notamment à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Il a également évalué les progrès accomplis par le Portugal dans la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et dans la réalisation des grands objectifs de l'Union en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies.

⁽¹⁰⁾ ST 10149/2021+ADD 1 REV 1.

- (12) La Commission a procédé à un bilan approfondi en vertu de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011 pour le Portugal et publié ses résultats le 23 mai 2022. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que le Portugal connaît des déséquilibres macroéconomiques. Les vulnérabilités concernent en particulier le niveau élevé de la dette extérieure, privée et publique, dans un contexte de faible croissance de la productivité.
- (13) Le 14 avril 2022, le Portugal a présenté un nouveau projet de plan budgétaire pour 2022. Une évaluation complète de ce plan sera présentée dans un avis de la Commission conformément à l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil ⁽¹¹⁾.
- (14) Dans sa recommandation du 20 juillet 2020 ⁽¹²⁾, le Conseil a recommandé au Portugal de prendre, en 2020 et 2021 toutes les mesures nécessaires, dans le respect de la clause dérogatoire générale, pour lutter efficacement contre la pandémie de COVID-19, stimuler l'économie et soutenir la reprise qui s'ensuivra. Il a également été recommandé aux autorités portugaises de mener, lorsque les conditions économiques le permettront, 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. Selon les données validées par Eurostat, le déficit public du Portugal est tombé de 5,8 % de son PIB en 2020 à 2,8 % en 2021. La réponse apportée par le Portugal en matière de politique budgétaire a soutenu la reprise économique en 2021 tandis que les mesures d'urgence temporaires ont reculé, passant de 2,3 % du PIB en 2020 à 2,2 % en 2021. Les mesures prises par le Portugal en 2021 étaient conformes à la recommandation du Conseil du 20 juillet 2020. Les mesures budgétaires discrétionnaires adoptées par le gouvernement en 2020 et 2021 étaient pour la plupart temporaires ou accompagnées de mesures de compensation. Dans le même temps, certaines des mesures discrétionnaires adoptées par le gouvernement au cours de la période 2020-2021 n'étaient ni temporaires ni accompagnées par des mesures de compensation, consistant principalement en des dépenses de santé, y compris le recrutement de professionnels de la santé par le service national de santé afin de renforcer sa capacité de réaction. Selon les données validées par Eurostat, la dette publique est passée de 135,2 % du PIB en 2020 à 127,4 % du PIB en 2021.
- (15) Le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires du programme de stabilité pour 2022 est prudent en ce qui concerne 2022 et réaliste par la suite ⁽¹³⁾. Selon le gouvernement, le PIB réel devrait croître de 5,0 % en 2022 et de 3,3 % en 2023. À titre de comparaison, les prévisions du printemps 2022 de la Commission tablent sur une croissance du PIB réel plus forte en 2022 (5,8 %) et plus faible en 2023 (2,7 %). Cette différence s'explique par le fait que la Commission prévoyait une croissance plus élevée de la consommation privée et des exportations nettes pour 2022 et une croissance plus faible de l'investissement et des exportations nettes pour 2023. Dans son programme de stabilité pour 2022, le gouvernement prévoit que le déficit nominal va diminuer pour s'établir à 1,9 % du PIB en 2022 et à 0,7 % en 2023. Le recul en 2022 traduit principalement la forte croissance de l'activité économique et la suppression de la plupart des mesures d'urgence liées à la pandémie. Selon le programme de stabilité pour 2022, le ratio de la dette publique au PIB devrait reculer à 120,8 % en 2022 puis décroître pour s'établir à 115,4 % en 2023. Sur la base des mesures stratégiques connues à la date de finalisation des prévisions, la Commission table, dans ses prévisions du printemps 2022, sur un déficit public de 1,9 % du PIB en 2022 et de 1,0 % du PIB en 2023. Ces prévisions sont cohérentes avec le déficit prévu dans le programme de stabilité pour 2022 et légèrement plus élevées pour 2023, principalement en raison de l'augmentation des dépenses courantes dans les prévisions de la Commission pour cette dernière année. Dans ses prévisions du printemps 2022, la Commission prévoit un recul du ratio de la dette publique au PIB à 119,9 % en 2022 et un ratio similaire en 2023, à 115,3 %. La différence pour 2022 s'explique par le fait que la Commission prévoit une croissance plus forte du PIB nominal cette année-là. Selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, la croissance de la production potentielle à moyen terme (moyenne sur dix ans) est estimée à 1,5 %. Toutefois, cette estimation ne tient pas compte de l'incidence des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et qui peuvent stimuler la croissance potentielle du Portugal.
- (16) En 2022, le gouvernement a levé la majorité des mesures prises en réponse à la crise de la COVID-19, de sorte que, selon les projections, les mesures d'urgence temporaires, devraient tomber de 2,2 % du PIB en 2021 à 0,7 % du PIB en 2022. Le déficit public, pour 2022, subit l'effet des mesures prises pour lutter contre les conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie qui, dans les prévisions du printemps 2022 de la

⁽¹¹⁾ Règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (JO L 140 du 27.5.2013, p. 11).

⁽¹²⁾ Recommandation du Conseil du 20 juillet 2020 concernant le programme national de réforme du Portugal pour 2020 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Portugal pour 2020 (JO C 282 du 26.8.2020, p. 142).

⁽¹³⁾ La date butoir du programme de stabilité pour 2022 présenté à la Commission et au Conseil le 29 avril 2022 était fixée au 25 mars 2022, date à laquelle il a été présenté au parlement national. Le 14 avril 2022, le Portugal a présenté à la Commission et à l'Eurogroupe son projet de plan budgétaire pour 2022, qui comprenait un scénario macroéconomique légèrement actualisé pour 2022 par rapport à celui figurant dans le programme de stabilité. Plus précisément, dans le projet de plan budgétaire pour 2022, la croissance du PIB réel a été légèrement revue à la baisse à 4,9 % en 2022 (contre 5,0 % dans le programme de stabilité); en ce qui concerne la hausse de l'inflation des prix à la consommation (IPCH), les prévisions sont passées à 4,0 % pour la même année (contre 3,3 % dans le programme de stabilité). Malgré une composition légèrement différente des finances publiques, l'objectif de déficit public a été maintenu à 1,9 % du PIB pour 2022 dans le projet de plan budgétaire pour 2022.

Commission, sont estimées à 0,6 % du PIB en 2022 et devraient totalement disparaître d'ici à 2023 ⁽¹⁴⁾. Ces mesures consistent principalement en des transferts sociaux vers les ménages pauvres, des réductions des taxes indirectes sur la consommation d'énergie et des subventions à la consommation d'énergie. Ces mesures ont été annoncées comme étant temporaires. Toutefois, si les prix de l'énergie demeuraient élevés en 2023, certaines pourraient être maintenues. Certaines de ces mesures ne sont pas ciblées, en particulier la baisse générale de la taxe sur les carburants. Le déficit public subit aussi les effets du coût lié à la protection temporaire offerte aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine, qui, dans les prévisions du printemps 2022 de la Commission, est estimé à 0,1 % du PIB en 2022 ⁽¹⁵⁾.

- (17) Dans sa recommandation du 18 juin 2021, le Conseil a recommandé qu'en 2022, le Portugal utilise la facilité pour la reprise et la résilience pour financer de nouveaux investissements favorisant la reprise, tout en menant une politique budgétaire prudente. Il devrait en outre préserver les investissements financés au niveau national. Le Conseil a aussi recommandé au Portugal de limiter la croissance des dépenses courantes financées au niveau national. Il a également été recommandé aux autorités portugaises de mener, lorsque les conditions économiques le permettront, une politique budgétaire visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la soutenabilité budgétaire à moyen terme, tout en renforçant les investissements afin de stimuler le potentiel de croissance.
- (18) En 2022, selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission et les informations figurant dans le programme de stabilité du Portugal pour 2022, il est attendu que l'orientation budgétaire soit favorable (-2,0 % du PIB) ⁽¹⁶⁾. Le Portugal prévoit de continuer à soutenir la reprise en utilisant la facilité pour la reprise et la résilience pour financer des investissements supplémentaires, conformément aux recommandations du Conseil. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union devrait augmenter de 0,5 point de pourcentage du PIB par rapport à 2021. Les investissements financés au niveau national devraient avoir, sur l'orientation budgétaire, un effet expansionniste de 0,2 point de pourcentage du PIB en 2022 ⁽¹⁷⁾. Par conséquent, le Portugal prévoit de préserver les investissements financés au niveau national, conformément aux recommandations du Conseil. Dans le même temps, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2022 devrait avoir un effet expansionniste de 1,1 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Cet effet expansionniste significatif tient compte de l'incidence supplémentaire des mesures visant à faire face aux conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie (0,6 % du PIB) ainsi que des coûts liés à la protection temporaire offerte aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine (0,1 % du PIB) tandis que l'augmentation de la masse salariale du secteur public, les dépenses liées au vieillissement de la population et la consommation intermédiaire devraient continuer à exercer une pression à la hausse sur les dépenses courantes. En particulier, la hausse des prix à la consommation plus forte par rapport au déflateur du PIB devrait également affecter l'effet expansionniste des dépenses primaires courantes financées au niveau national sur l'orientation budgétaire globale en 2022, en accroissant les dépenses publiques de biens et de services. Le Portugal devrait limiter largement la croissance des dépenses courantes financées au niveau national en 2022 car l'effet expansionniste important des dépenses courantes financées au niveau national en 2022 est principalement imputable aux mesures visant à faire face aux conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie ainsi qu'aux coûts liés à la protection temporaire des personnes déplacées en provenance d'Ukraine.
- (19) En 2023, l'orientation budgétaire est estimée, dans les prévisions du printemps 2022 de la Commission, à 0,0 % du PIB dans l'hypothèse de politiques inchangées ⁽¹⁸⁾. Selon les projections, le Portugal devrait continuer à utiliser les subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience en 2023 pour financer des investissements supplémentaires favorisant la reprise. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union devrait augmenter de 0,2 point de pourcentage du PIB par rapport à 2022. Les investissements financés au niveau national devraient

⁽¹⁴⁾ Les chiffres représentent le niveau des coûts budgétaires annuels des mesures prises depuis l'automne 2021, y compris les recettes et dépenses courantes ainsi que, lorsqu'il y a lieu, les mesures liées à des dépenses d'investissement.

⁽¹⁵⁾ On présume que le nombre total de personnes déplacées en provenance d'Ukraine atteindra progressivement 6 millions dans l'Union d'ici à la fin de 2022, et leur répartition géographique est estimée sur la base de la taille de la diaspora existante, de la population relative de l'État membre d'accueil et de la distribution réelle dans l'Union des personnes déplacées en provenance d'Ukraine à la fin de mars 2022. Pour ce qui est des coûts budgétaires par personne, les estimations sont fondées sur le modèle de microsimulation Euromod du Centre commun de recherche de la Commission en tenant compte à la fois des transferts en espèces dont peuvent bénéficier les personnes et des prestations en nature, telles que l'éducation et les soins de santé.

⁽¹⁶⁾ Un signe négatif de l'indicateur correspond à un excédent de la croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste.

⁽¹⁷⁾ Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet expansionniste de 0,2 point de pourcentage du PIB.

⁽¹⁸⁾ Un signe positif de l'indicateur correspond à un déficit de la croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire restrictive.

avoir un effet expansionniste sur l'orientation budgétaire de 0,3 point de pourcentage en 2023 ⁽¹⁹⁾. Dans le même temps, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2023 devrait avoir un effet restrictif de 0,7 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Cela tient compte des conséquences de la suppression progressive des mesures visant à faire face à la hausse des prix de l'énergie (0,6 % du PIB). Parallèlement, la hausse des prix à la consommation plus forte par rapport au déflateur du PIB devrait également affecter la contribution des dépenses primaires courantes financées au niveau national à l'orientation budgétaire globale en 2023, en accroissant les dépenses relatives aux pensions et aux prestations sociales du fait de l'indexation.

- (20) Le programme de stabilité pour 2022 prévoit une baisse progressive du déficit public qui devrait s'établir à 0,3 % du PIB en 2024 et atteindre l'équilibre en 2025. Le déficit public devrait donc rester inférieur à 3 % du PIB au cours de la période couverte. Selon le programme de stabilité pour 2022, le ratio de la dette publique au PIB devrait reculer d'ici à 2025, pour s'établir plus précisément à 109,8 % en 2024 puis continuer à diminuer jusqu'à 105,9 % en 2025. L'analyse de la Commission fait apparaître des risques élevés pour la soutenabilité de la dette à moyen terme.
- (21) Une composition des finances publiques plus propice à la croissance, sur le plan tant des recettes que des dépenses, soutiendrait la soutenabilité budgétaire à long terme du Portugal, améliorerait l'environnement des entreprises et contribuerait à une reprise inclusive. En ce qui concerne le système fiscal portugais, certains éléments ⁽²⁰⁾ indiquent que le système d'avantages fiscaux du pays est relativement lourd et pas assez transparent (plus de 500 avantages fiscaux ont été recensés dans plus de 60 textes juridiques) et que l'efficacité économique des dépenses fiscales gagnerait à faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation cohérents. Par ailleurs, la structure de l'impôt sur les sociétés est alourdie par des surtaxes nationales et communales, ce qui génère une complexité pour les contribuables et une charge supplémentaire pour l'administration fiscale. Les prélèvements directs sont souvent trop élevés, ce qui donne lieu à des demandes de remboursement importantes l'année suivante. Le coût récurrent de la collecte de l'impôt est relativement élevé (en 2019, il était environ 20 % supérieur à la moyenne de l'EU-27) et le niveau d'investissement de l'administration fiscale dans les technologies de l'information et de la communication est faible par rapport à la moyenne de l'Union (il se situait à 5,7 % des dépenses de fonctionnement de l'administration, soit près de la moitié de la moyenne de l'EU-27). Dans ce contexte, l'amélioration de l'efficacité au sein de l'administration fiscale contribuerait à réduire le délai de paiement des impôts au Portugal et le niveau des arriérés d'impôts (avec 37,1 % des recettes nettes totales à la fin de 2019, il était l'un des plus élevés de l'Union). En ce qui concerne le système de protection sociale au Portugal, l'efficacité des transferts sociaux pour réduire la pauvreté et les inégalités est inférieure à la moyenne de l'Union. En particulier, l'adéquation du revenu minimum, qui se situe à 37,5 % du seuil de pauvreté (contre 58,9 % dans l'Union), est faible. Dans le même temps, une multitude de prestations sociales semblent servir des objectifs similaires, ce qui est également source de complexité. La fragmentation du système de protection sociale qui en résulte se traduit par des taux d'utilisation relativement faibles et une priorité insuffisante accordée aux personnes qui en ont le plus besoin, ce qui nuit à la couverture et, en fin de compte, à l'adéquation des prestations sociales. Dans ce contexte, la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte est particulièrement importante.
- (22) Conformément à l'article 19, paragraphe 3, point b), du règlement (UE) 2021/241 et à l'annexe V, critère 2.2, dudit règlement, le plan pour la reprise et la résilience comprend un vaste ensemble de réformes et d'investissements qui se renforcent mutuellement, assorti d'un calendrier indicatif pour la mise en œuvre, qui doit être achevée d'ici le 31 août 2026. Ceux-ci contribuent à relever l'ensemble ou une partie non négligeable des défis économiques et sociaux recensés dans les recommandations par pays adressées au Portugal par le Conseil dans le cadre du Semestre européen en 2019 et 2020, en plus de toutes les recommandations par pays émises jusqu'à la date d'adoption d'un plan pour la reprise et la résilience. Le plan pour la reprise et la résilience encourage en particulier les investissements en faveur des transitions écologique et numérique. L'amélioration de la qualité des finances publiques et de la soutenabilité financière des entreprises publiques est au cœur du plan, qui a pour ambition de renforcer la résilience du système des soins de santé et d'améliorer l'accès à des soins de santé et à des soins de longue durée de qualité. Le plan vise à améliorer le niveau global de compétences de la population, y compris les compétences numériques de différents groupes de la population, et à développer l'offre d'enseignement professionnel et de formation. Il comprend des investissements importants en vue d'améliorer les services sociaux, notamment en augmentant l'offre de logements sociaux et abordables. Il introduit des mesures appropriées pour réduire la segmentation du marché du travail et soutenir des emplois de qualité ainsi que la création d'emplois et leur préservation. Il vise en particulier à encourager l'utilisation des technologies numériques par les citoyens et les entreprises. De manière significative, le plan introduit des mesures visant à promouvoir l'accès au financement, en particulier pour les petites et moyennes entreprises, et à promouvoir les investissements privés et publics en faveur de la reprise économique du pays. Le plan prévoit des réformes et des investissements majeurs destinés à promouvoir les investissements dans la recherche et à faire en sorte que ceux-ci soient plus efficaces et plus efficaces. Il a pour ambition de relever les défis de l'environnement des entreprises et d'améliorer l'efficacité du système judiciaire.

⁽¹⁹⁾ Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet expansionniste de 0,2 point de pourcentage du PIB.

⁽²⁰⁾ «Tax benefits in Portugal – concept, methodology and practice» (avantages fiscaux au Portugal — Concept, méthodologie et pratique), groupe de travail sur les avantages fiscaux, mai 2019.

- (23) La mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience du Portugal devrait contribuer à la réalisation de progrès supplémentaires en matière de transition écologique et numérique. Les mesures de soutien aux objectifs climatiques au Portugal représentent 37,9 % de l'enveloppe totale du plan pour la reprise et la résilience, contre 22,1 % pour les mesures de soutien aux objectifs numériques. La mise en œuvre complète du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles pertinents, aidera le Portugal à se remettre rapidement des conséquences de la crise de la COVID-19, tout en renforçant sa résilience. La participation systématique des partenaires sociaux et des autres parties prenantes pertinentes demeure importante pour la réussite de la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience, ainsi que des autres politiques économiques et de l'emploi allant au-delà du plan pour la reprise et la résilience, afin de garantir une large appropriation du programme d'action global.
- (24) Le Portugal a présenté l'accord de partenariat prévu par le règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil ⁽²¹⁾ le 4 mars 2022, tandis que les autres programmes de la politique de cohésion prévus par ledit règlement ont été présentés le 4 juin 2022. Conformément au règlement (UE) 2021/1060, le Portugal doit tenir compte des recommandations par pays pertinentes dans la programmation des fonds de la politique de cohésion pour la période 2021-2027. Il s'agit là d'une condition préalable pour améliorer l'efficacité et maximiser la valeur ajoutée du soutien financier provenant des fonds de la politique de cohésion, tout en promouvant la coordination, la complémentarité et la cohérence entre ces fonds de la politique de cohésion et les autres instruments et fonds de l'Union. La bonne mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience et des programmes de la politique de cohésion dépend également de la suppression des obstacles à l'investissement visant à soutenir la transition écologique et numérique et un développement territorial équilibré.
- (25) Au-delà des défis économiques et sociaux abordés par le plan pour la reprise et la résilience, le Portugal fait face à d'autres défis afférents à l'économie circulaire. En particulier, le Portugal se situe bien en dessous de la moyenne de l'Union pour ce qui est des indicateurs relatifs à la gestion des déchets. Le taux moyen de recyclage dans les communes est faible et en baisse, avec des disparités régionales. Le Portugal n'a pas atteint l'objectif fixé par l'Union, à savoir recycler 50 % des déchets municipaux à l'horizon 2020. Le taux global de recyclage était de 29 % en 2019 et de 26,5 % en 2020 (données provisoires) contre une moyenne de 48 % dans l'Union. Pour atteindre les objectifs de l'Union pour la prochaine décennie, notamment recycler 55 % des déchets municipaux d'ici à 2025, le Portugal devra déployer des efforts considérables. Des améliorations sont nécessaires pour accroître la prévention, la réduction, le tri, la réutilisation et le recyclage des déchets, en évitant ainsi la mise en décharge ou l'incinération, et moderniser les installations de recyclage et de traitement des déchets. L'augmentation des coûts de mise en décharge et d'incinération, l'instauration d'une taxe sur les déchets résiduels et l'augmentation des charges pour les municipalités qui ne respectent pas les objectifs de recyclage constituent de bons exemples de moyens permettant d'encourager la réalisation de ces objectifs. En outre, le développement de la collecte sélective des déchets et la poursuite du développement de systèmes de tarification en fonction du volume de déchets pourraient accélérer le processus.
- (26) Faisant suite au mandat donné par les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union dans la déclaration de Versailles, la proposition de la Commission relative à un plan REPowerEU vise à défaire progressivement l'Union de sa dépendance aux importations de combustibles fossiles à l'égard de la Russie, et ce dès que possible. À cette fin, la Commission entend recenser les projets, les investissements et les réformes les plus adaptés aux niveaux national, régional et de l'Union en concertation avec les États membres. Ces mesures visent à réduire la dépendance globale aux combustibles fossiles et à abandonner les importations de combustibles fossiles depuis la Russie.
- (27) La part des énergies renouvelables est élevée au Portugal (un tiers de son bouquet énergétique), qui n'est pas très dépendant des combustibles fossiles importés de Russie. Le pétrole et le gaz (principalement le gaz naturel liquéfié (GNL)) continuent toutefois de représenter les deux tiers de son approvisionnement en énergie primaire, avec des parts respectives de 42 % et 24 % selon les données de 2020. Le charbon a été progressivement abandonné pour la production d'électricité en 2021, mais la consommation de gaz a augmenté rapidement ces dernières années, en partie à cause d'une baisse de la production d'hydroélectricité due à la sécheresse. Le Portugal, qui importe 10 % de son gaz de Russie, affiche un ratio de dépendance nettement inférieur à la moyenne de l'Union de 44 % en raison de sa forte dépendance vis-à-vis du GNL et il n'importe pas de pétrole ni de charbon de Russie ⁽²²⁾. Le pays importe toutefois 100 % de ses combustibles fossiles. Pour réduire sa dépendance globale à l'égard des importations, du fait du renforcement du niveau d'ambition climatique de l'Union axée sur une énergie plus abordable, plus sûre et plus durable, le Portugal devra exploiter davantage son potentiel solaire et éolien, en particulier en mer, notamment en

⁽²¹⁾ Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (JO L 231 du 30.6.2021, p. 159).

⁽²²⁾ Eurostat (2020), part des importations russes dans les importations totales de gaz naturel, de pétrole brut et de houille. Pour la moyenne de l'EU-27, les importations totales sont basées sur les importations hors EU-27. Pour le Portugal, les importations totales incluent les échanges intra-UE. Le pétrole brut ne comprend pas les produits pétroliers raffinés.

rationalisant les procédures d'autorisation et en renforçant ses capacités administratives. La modernisation des réseaux de transport et de distribution d'électricité, notamment avec les technologies en courant continu, et la réalisation d'investissements dans le stockage de l'électricité et l'hydrogène propre, avec la capacité supplémentaire respective d'énergies renouvelables, permettraient de fournir de l'énergie dans un cadre souple et très réactif, ce qui est essentiel pour gérer un système dans lequel les énergies renouvelables comptent pour une part importante. Le faible niveau d'interconnexion électrique avec l'Espagne (et, en dernier ressort, avec la France) constitue également un défi pour la résilience du réseau électrique du Portugal et de l'Union. L'existence d'interconnexions transfrontalières supplémentaires pourrait favoriser une plus grande intégration de la capacité renouvelable de la péninsule ibérique dans le marché unique de l'énergie, y compris des infrastructures gazières adaptées à l'hydrogène, car elles pourraient contribuer à diversifier l'approvisionnement en gaz sur le marché intérieur et à exploiter le potentiel à long terme de l'hydrogène propre.

En ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments, des mécanismes de financement appropriés, des campagnes de sensibilisation et le développement de compétences vertes renforceraient considérablement l'efficacité des efforts déployés en matière d'investissement. En outre, il est nécessaire de poursuivre la décarbonation du secteur des transports, notamment en accélérant le déploiement des infrastructures de recharge électrique et en faisant progresser les grands projets afférents au réseau ferroviaire, au cyclisme et aux transports publics. Une nouvelle révision à la hausse des ambitions en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'augmentation des objectifs concernant la part des énergies renouvelables et l'efficacité énergétique sera nécessaire pour que le Portugal se conforme aux objectifs du paquet «Ajustement à l'objectif 55».

- (28) Étant donné que l'accélération de la transition vers la neutralité climatique et vers l'abandon des combustibles fossiles entraînera des coûts de restructuration importants dans plusieurs secteurs, le Portugal peut recourir au mécanisme pour une transition juste dans le contexte de la politique de cohésion, afin d'atténuer l'impact socio-économique de la transition dans les régions les plus touchées. Il peut également recourir au Fonds social européen plus, établi par le règlement (UE) 2021/1057 du Parlement européen et du Conseil ⁽²³⁾, pour améliorer les possibilités d'emploi et renforcer la cohésion sociale.
- (29) À la lumière de l'évaluation de la Commission, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2022 et son avis ⁽²⁴⁾ transparaît dans la recommandation figurant au point 1.
- (30) Compte tenu de la forte interdépendance entre les économies des États membres de la zone euro et de leur contribution collective au fonctionnement de l'Union économique et monétaire, le Conseil a recommandé que les États membres de la zone euro prennent des mesures, notamment dans le cadre de leurs plans pour la reprise et la résilience, pour mettre en œuvre les recommandations énoncées dans la recommandation pour la zone euro de 2022. Pour le Portugal, ces aspects sont repris plus particulièrement dans les recommandations figurant aux points 1 et 2.
- (31) À la lumière du bilan approfondi de la Commission et de son évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2022 et le programme de stabilité pour 2022. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n°1176/2011 sont reflétées dans les recommandations figurant aux points 1, 2 et 4. Les recommandations 1, 2 et 2 contribuent également à la mise en œuvre de la recommandation pour la zone euro de 2022, en particulier ses première et quatrième recommandations. Les politiques budgétaires mentionnées dans la recommandation 1 contribuent, entre autres, à remédier aux déséquilibres liés au niveau élevé de la dette publique dans un contexte de faible croissance de la productivité. Les politiques mentionnées dans la recommandation figurant au point 2 contribuent, entre autres, à la réduction de la dette publique, privée et extérieure étant donné que la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience, dans son intégralité, soutiendra la croissance tout en renforçant la résilience de l'économie. Les politiques mentionnées dans la recommandation figurant au point 4 contribuent, entre autres, à remédier aux vulnérabilités liées au niveau élevé de la dette extérieure à plus long terme,

RECOMMANDE que le Portugal s'attache, en 2022 et 2023:

1. à mener une politique budgétaire prudente en 2023, en particulier en limitant la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national à un niveau inférieur à celui de la croissance de la production potentielle à moyen terme, en tenant compte de la poursuite du soutien temporaire et ciblé visant les ménages et les entreprises les plus vulnérables à la hausse des prix de l'énergie ainsi que les personnes fuyant l'Ukraine; à être prêt à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation; à accroître l'investissement public en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique, en tenant compte de l'initiative REPowerEU, y compris en ayant recours à la facilité pour la reprise et la résilience et à d'autres fonds de l'Union; pour la période postérieure à 2023, à poursuivre une politique budgétaire destinée à parvenir à des positions budgétaires prudentes à moyen terme et à garantir une réduction crédible et progressive de la dette ainsi que la soutenabilité budgétaire à moyen terme grâce à un assainissement progressif, à des investissements et à des réformes; à accroître l'efficacité des systèmes de prélèvements et de protection sociale, notamment en simplifiant les deux cadres, en renforçant l'efficacité de leurs administrations respectives et en réduisant la charge administrative qui y est associée;

⁽²³⁾ Règlement (UE) 2021/1057 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 instituant le Fonds social européen plus (FSE+) et abrogeant le règlement (UE) n° 1296/2013 (JO L 231 du 30.6.2021, p. 21).

⁽²⁴⁾ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

2. à procéder à la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles figurant dans la décision d'exécution du Conseil du 13 juillet 2021; à conclure rapidement les négociations avec la Commission sur les documents de programmation de la politique de cohésion 2021-2027 en vue d'entamer leur mise en œuvre;
3. à renforcer les conditions d'une transition vers une économie circulaire, plus particulièrement en améliorant la prévention, le recyclage et la réutilisation des déchets afin de les éliminer par d'autres moyens que la mise en décharge et l'incinération;
4. à réduire la dépendance globale à l'égard des combustibles fossiles, notamment dans le secteur des transports; à accélérer le déploiement des énergies renouvelables en modernisant les réseaux de transport et de distribution d'électricité, en permettant la réalisation d'investissements dans le stockage de l'électricité et en rationalisant les procédures d'autorisation afin de poursuivre le développement de la production d'électricité éolienne, en particulier en mer, d'électricité solaire et d'hydrogène propre; à renforcer le cadre d'incitations pour les investissements en matière d'efficacité énergétique des bâtiments; à augmenter les interconnexions énergétiques.

Fait à Bruxelles, le 12 juillet 2022.

Par le Conseil

Le président

Z. STANJURA
