COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 23.5.2022
COM(2022) 623 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme du Portugal pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Portugal pour 2022

{SWD(2022) 623 final} - {SWD(2022) 640 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme du Portugal pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Portugal pour 2022

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], qui a établi 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 la transition écologique et numérique, tout en renforçant la résilience et le potentiel de croissance des économies des États membres. Elle contribue également à renforcer la viabilité 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 [a été] actualisée le [XX] juin 2022, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241.

---

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).

(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 la volonté commune, réaffirmée lors du sommet social de Porto de mai 2021, de 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[4] serait nécessaire. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, adoptée par le Conseil le 5 avril 2022, ainsi que la 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, adoptée par le Conseil le 14 mars 2022.

(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, par exemple, par la hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires et par des perspectives de croissance plus faibles. La hausse des prix de l'énergie pèse particulièrement sur les ménages les plus vulnérables vivant dans la précarité énergétique ou exposés à ce risque. L'UE connaît également un afflux sans précédent de personnes fuyant l'Ukraine. Dans ce contexte, le 4 mars 2022, la directive relative à la protection temporaire a été activée[5] pour la première fois, ce qui a permis d'accorder aux personnes déplacées d'Ukraine le droit de séjourner légalement dans l'UE 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 évoluant 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 priorités stratégiques dans le cadre du Semestre européen, étant donné que ces plans portent sur la totalité ou sur une partie non négligeable des recommandations par pays émises lors des cycles 2019 et 2020 du Semestre. 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 des recommandations par pays émises jusqu'à la date de présentation du plan modifié.

---

4 Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

5 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).

(5) La clause dérogatoire générale est activée depuis mars 2020[6]. Dans sa communication du 3 mars 2021[7], la Commission a estimé que 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'UE ou la zone euro par rapport aux niveaux atteints avant la crise (fin 2019). L'incertitude accrue et les risques sérieux de dégradation des perspectives économiques dans le contexte de la guerre en Europe, la hausse sans précédent des prix de l'énergie et les perturbations persistantes de la chaîne d'approvisionnement justifient l'extension de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance jusqu'en 2023.

(6) Suivant l'approche mentionnée dans l'avis du Conseil du 18 juin 2021 sur le programme de stabilité pour 2021, l'orientation budgétaire globale est mesurée de la manière la plus précise en tant que variation des dépenses primaires (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes), en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19 mais en incluant les dépenses financées au moyen d'aides non remboursables (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, 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 pour déterminer si la politique budgétaire nationale est prudente et si sa composition est propice à une reprise durable compatible avec les transitions écologique et numérique.

(7) Le 2 mars 2022, la Commission a adopté une communication qui fournit des orientations générales en matière de politique budgétaire pour 2023, visant à soutenir l'élaboration des programmes de stabilité et de convergence des États membres et contribuant ainsi à renforcer la coordination des politiques[10]. Sur la base des perspectives macroéconomiques des prévisions de l'hiver 2022, la Commission a fait remarquer qu'il semblerait approprié de passer d'une orientation budgétaire générale favorable en 2020-2022 à une orientation budgétaire générale globalement neutre en 2023, tout en se tenant prête à réagir à l'évolution de la situation économique. La Commission a indiqué que les recommandations budgétaires pour 2023 devraient continuer à être différenciées d'un État membre à l'autre et tenir compte des effets d'entraînement éventuels entre les pays. 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 adapter ses

---

6 Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance [COM(2020) 123 final].

7 Communication de la Commission au Conseil – Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire [COM(2021) 105 final].

8 Les estimations relatives à l'orientation budgétaire et à ses composantes figurant dans la présente recommandation sont des estimations de la Commission reposant sur les hypothèses qui sous-tendent ses prévisions du printemps 2022. 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 peuvent stimuler la croissance potentielle.

9 Non financées par des subventions provenant de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE.

10 Communication de la Commission au Conseil: orientations en matière de politique budgétaire [COM(2022) 85 final].

orientations stratégiques en fonction des besoins et, au plus tard, dans le cadre de son paquet de printemps du Semestre fin mai 2022.

(8) En ce qui concerne les orientations budgétaires fournies le 2 mars 2022, les recommandations budgétaires pour 2023 tiennent compte de la détérioration des perspectives économiques, de la montée de l'incertitude et d'autres aléas baissiers ainsi que de la hausse de l'inflation par rapport aux prévisions d'hiver. Dans ce contexte, la réponse budgétaire consiste à accroître les investissements publics en faveur de la transition écologique et numérique et de la sécurité énergétique et à soutenir le pouvoir d'achat des ménages les plus vulnérables afin d'amortir l'impact de la hausse des prix de l'énergie et de contribuer à limiter les tensions inflationnistes des effets de second tour au moyen de mesures ciblées et temporaires; la politique budgétaire doit rester souple pour s'adapter à l'évolution rapide de la situation et être différenciée selon les pays en fonction de leur situation budgétaire et économique, y compris en ce qui concerne l'exposition à la crise et 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, le Conseil a adopté sa décision relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience du Portugal[11]. La libération des tranches est subordonnée à une décision de la Commission, prise conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement (UE) 2021/241, indiquant 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 réalisation de son plan pour la reprise et la résilience.

(11) La Commission a publié le rapport 2022 pour le Portugal[12] 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

[11] Décision d'exécution du Conseil du 13 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour le Portugal (ST 10149/21+ADD 1 REV 1).

[12] SWD(2022)623 final.

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'UE en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que les progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable de l'ONU.

(12) La Commission a procédé à un bilan approfondi en vertu de l'article 5 du règlement (UE) nº 1176/2011 pour le Portugal et publié ses résultats le 23 mai 2022[13]. 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.

(14) Le 20 juillet 2020, le Conseil a recommandé au Portugal de prendre, en 2020 et 2021, conformément à la clause dérogatoire générale, toutes les mesures nécessaires pour combattre efficacement la pandémie, soutenir l'économie et favoriser la reprise. 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. En 2021, sur la base des données validées par Eurostat, le déficit public du Portugal a reculé de 5,8 % du PIB en 2020 à 2,8 % en 2021. La réponse apportée par le Portugal en matière de politique budgétaire a favorisé la reprise économique en 2021 tandis que l'aide fournie par l'intermédiaire des mesures d'urgence temporaires a reculé de 2,3 % du PIB en 2020 à 2,2 % en 2021. Les mesures prises par le Portugal en 2021 ont été 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. Sur la base des données validées par Eurostat, la dette publique s'établissait 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[14]. Le gouvernement prévoit une croissance du PIB réel de 5,0 % en 2022 et de 3,3 % en 2023. À titre de comparaison, les prévisions du printemps 2022 de la

[13] SWD(2022)637 final.

[14] 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. 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); 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). 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 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, 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 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.

Sur la base des prévisions du printemps 2022 de la Commission, la croissance potentielle du PIB à moyen terme (moyenne sur 10 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 supprimé progressivement la majorité des mesures prises en réponse à la crise de la COVID-19, de sorte que l'aide fournie par les mesures d'urgence temporaires devrait diminuer, reculant de 2,2 % du PIB en 2021 à 0,7 % en 2022. Le déficit public, pour 2022, est affecté par les mesures adoptées pour contrer les conséquences économiques et sociales de la hausse des prix de l'énergie, dont le coût est estimé à 0,6 % du PIB en 2022 dans les prévisions du printemps 2022 de la Commission et qui devrait totalement disparaître d'ici à 2023[15]. Ces mesures sont principalement constituées de transferts sociaux en faveur des ménages les plus démunis, d'une réduction des taxes indirectes sur la consommation d'énergie et de subventions à la consommation d'énergie. Ces mesures ont été annoncées comme étant temporaires. Cependant, certaines d'entre elles pourraient être maintenues si les prix de l'énergie restaient élevés en 2023 également. Certaines de ces mesures ne sont pas ciblées, notamment la baisse générale de la taxe sur les carburants. Le déficit public est également affecté par le coût des mesures de protection temporaire en faveur des personnes déplacées en provenance d'Ukraine, qui devrait s'établir à 0,1 % du PIB en 2022[16] selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission.

---

15 Les chiffres correspondent au niveau des coûts budgétaires annuels des mesures prises depuis l'automne 2021, y compris les recettes et les dépenses courantes ainsi que, le cas échéant, des mesures relatives aux dépenses en capital.

16 Le nombre total de personnes déplacées de l'Ukraine vers l'UE devrait augmenter progressivement pour atteindre 6 millions 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 répartition réelle des personnes déplacées en provenance d'Ukraine dans l'ensemble de l'UE depuis 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

(17) Le 18 juin 2021, le Conseil a recommandé qu'en 2022, le Portugal[17] 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 viabilité budgétaire à moyen terme, tout en renforçant les investissements afin de stimuler le potentiel de croissance.

(18) En 2022, sur la base des prévisions du printemps 2022 de la Commission et en tenant compte des informations figurant dans le programme de stabilité du Portugal pour 2022, l'orientation budgétaire devrait être favorable, à -2,0 % du PIB[18]. 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 les subventions 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 un effet expansionniste sur l'orientation budgétaire de 0,2 point de pourcentage en 2022[19]. 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 important 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 fourniture d'une protection temporaire 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.

---

des transferts en espèces dont peuvent bénéficier les personnes et des prestations en nature, telles que l'éducation et les soins de santé.

17 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).

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

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

(19) En 2023, l'orientation budgétaire devrait se situer à 0,0 % du PIB selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, sur la base d'une hypothèse de politiques inchangées[20]. Selon les projections, le Portugal devrait continuer à utiliser les subventions de la facilité pour la reprise et la résilience en 2023 pour financer des investissements supplémentaires à l'appui de la reprise. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par les subventions 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 avoir un effet expansionniste sur l'orientation budgétaire de 0,3 point de pourcentage en 2023[21]. 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, 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. D'après l'analyse de la Commission, les risques pesant sur la soutenabilité de la dette semblent élevés 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 viabilité 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[22] 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'UE (il se situait à 5,7 % des dépenses de fonctionnement de

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

[21] Les autres dépenses en capital financées au niveau national devraient avoir un effet expansionniste de 0,2 point de pourcentage du PIB.

[22] «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.

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 élevé 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'UE). 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'UE. En particulier, l'adéquation du revenu minimum, qui se situe à 37,5 % du seuil de pauvreté (contre 58,9 % dans l'UE), 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), et à l'annexe V, critère 2.2, du règlement (UE) 2021/241, le plan pour la reprise et la résilience comprend un vaste ensemble de réformes et d'investissements qui se renforcent mutuellement et qui doivent être mis en œuvre d'ici à 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. Le plan encourage en particulier les investissements en faveur de la transition écologique et numérique. L'amélioration de la qualité des finances publiques et de la viabilité financière des entreprises publiques est au cœur du plan, qui a pour ambition de renforcer la résilience du système 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, soutenir un emploi de qualité et préserver les emplois. Il vise de manière significative 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 efficients et plus efficaces. Il a pour ambition de relever les défis de l'environnement des entreprises et d'améliorer l'efficacité du système judiciaire.

(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, 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 concernées 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, afin de garantir une large appropriation du programme d'action global.

(24) Le Portugal a présenté l'accord de partenariat[23] le 4 mars 2022, mais n'a pas encore présenté les autres documents de programmation de la politique de cohésion. Conformément au règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021, le Portugal tiendra 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 à l'amélioration de l'efficacité et à la maximisation de la valeur ajoutée du soutien financier provenant des fonds de la politique de cohésion, tout en promouvant la coordination, la complémentarité et la cohérence de ces fonds avec 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. Le Portugal se situe bien en dessous de la moyenne de l'UE pour ce qui est des indicateurs relatifs à l'économie circulaire et 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'UE, 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'UE. Pour atteindre les objectifs de l'UE 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) Pour faire suite au mandat des chefs d'État ou de gouvernement de l'UE énoncé dans la déclaration de Versailles, le plan REPowerEU vise à réduire progressivement la dépendance de l'Union européenne à l'égard des combustibles fossiles importés de Russie et ce, dans les meilleurs délais. À cet effet, les projets, les investissements et les réformes les plus adaptés aux niveaux national et régional ainsi qu'à l'échelon de l'UE sont recensés dans le cadre d'un dialogue avec les États membres. Ces mesures sont

[23] 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.

destinées à réduire la dépendance globale à l'égard des combustibles fossiles et à s'affranchir de la Russie pour les importations de combustibles fossiles.

(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'UE 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[24]. 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'UE axée sur une énergie plus abordable, plus sûre et plus durable, le Portugal devra exploiter davantage son potentiel solaire et éolien, y compris en mer, notamment en 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 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'UE. 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. 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. Le Portugal devra encore revoir à la hausse ses ambitions en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et ses objectifs concernant les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique pour se conformer au paquet «Ajustement à l'objectif 55».

(28) Étant donné que l'accélération de la transition vers la neutralité climatique et 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 cadre de la politique de cohésion afin d'atténuer l'impact socio-économique de la transition dans les régions les plus touchées. Le pays peut également

[24] 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.

recourir au Fonds social européen plus 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[25] transparaît dans la recommandation figurant au point 1 ci-après.

(30) Compte tenu des liens étroits 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 leur plan pour la reprise et la résilience, afin de mettre en œuvre la recommandation concernant la politique économique de la zone euro. Pour le Portugal, ces aspects sont repris plus particulièrement dans les recommandations figurant aux points 1 et 2 ci-après.

(31) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette 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 ci-dessous. Les recommandations figurant aux points 1 et 2 contribuent également à la mise en œuvre des recommandations pour la zone euro, en particulier la première et la quatrième recommandations pour la zone euro. Les politiques budgétaires mentionnées dans la recommandation figurant au point 1 contribuent, entre autres, à corriger les 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 garantir la conduite d'une politique budgétaire prudente, en 2023, notamment en limitant la croissance des dépenses courantes financées au niveau national à un niveau inférieur à celui de la croissance potentielle du PIB à moyen terme, en tenant compte du maintien d'un soutien temporaire et ciblé aux ménages et aux entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie ainsi qu'aux personnes fuyant l'Ukraine; à être prêt à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation; à augmenter les investissements publics en faveur de la transition écologique et numérique et de la sécurité énergétique, notamment en recourant à la FRR, au plan RePowerEU et à d'autres fonds de l'UE; 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 viabilité 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'efficience de leurs administrations respectives et en réduisant la charge administrative qui y est associée;

[25] Tel que prévu à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil.

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 présenter les documents de programmation de la politique de cohésion 2021-2027 en vue de finaliser les négociations avec la Commission et d'entamer ensuite 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, et solaire; à renforcer le cadre d'incitations pour les investissements en matière d'efficacité énergétique des bâtiments; à augmenter les interconnexions électriques.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président