COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.7.2016
COM(2016) 293 final

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

établissant qu'aucune action suivie d'effets n'a été engagée par le Portugal en réponse à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013

{SWD(2016) 240 final}

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

établissant qu'aucune action suivie d'effets n'a été engagée par le Portugal en réponse à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 126, paragraphe 8,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) Conformément à l'article 126 du traité, les États membres évitent les déficits publics excessifs.

(2) Le pacte de stabilité et de croissance repose sur l'objectif de finances publiques saines en tant que moyen de renforcer les conditions propices à la stabilité des prix et à une croissance soutenue et durable, génératrice d'emplois. Il comprend le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs[1], adopté pour favoriser une correction rapide des déficits publics excessifs.

(3) Le 2 décembre 2009, le Conseil, sur recommandation de la Commission, a adopté conformément à l'article 126, paragraphe 6, du traité une décision constatant l'existence d'un déficit public excessif au Portugal et a émis une recommandation l'invitant à corriger ce déficit excessif pour 2013 au plus tard, conformément à l'article 126, paragraphe 7, du traité et à l'article 3 du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil[2]. Les autorités portugaises ayant demandé une assistance financière de l'Union européenne, des États membres dont la monnaie est l'euro et du Fonds monétaire international (FMI), le Conseil a accordé une assistance financière au Portugal[3]. Le protocole d'accord relatif aux conditions spécifiques de politique économique de cette assistance (ci-après le «protocole d'accord») a été signé par la Commission et les autorités portugaises le 17 mai 2011. Depuis lors, le Conseil a adressé au Portugal, sur la base de l'article 126, paragraphe 7, du traité, deux nouvelles recommandations (le 9 octobre 2012 et le 21 juin 2013), qui ont prolongé le délai de correction du déficit excessif, respectivement, jusqu'en 2014 et 2015. Dans ces deux recommandations, le Conseil a estimé que le Portugal avait engagé une action suivie d'effets, mais que des

[1] JO L 209 du 2.8.1997, p. 6.

[2] Tous les documents concernant la procédure de déficit excessif à l'égard du Portugal peuvent être consultés à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/portugal_en.htm

[3] Décision d'exécution 2011/344/UE du Conseil du 30 mai 2011 sur l'octroi d'une assistance financière de l'Union au Portugal (JO L 159 du 17.6.2011, p. 88).

événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques s'étaient produits.

(4) Plus précisément, pour ramener le déficit public nominal sous la valeur de référence de 3 % du PIB en 2015 au plus tard d'une manière crédible et durable, il a été recommandé au Portugal: a) de ramener le déficit nominal à 5,5 % du PIB en 2013, 4,0 % en 2014 et 2,5 % en 2015, ce qui correspondrait à une amélioration du solde structurel de 0,6 % du PIB en 2013, 1,4 % en 2014 et 0,5 % en 2015, sur la base des prévisions actualisées de mai 2013 des services de la Commission; b) de mettre en œuvre des mesures représentant 3,5 % du PIB pour limiter le déficit à 5,5 % du PIB en 2013, notamment les mesures définies dans la loi de finances de 2013 et les mesures complémentaires prévues dans la loi de finances rectificative, à savoir: des réductions de la masse salariale, l'amélioration de l'efficacité du fonctionnement de l'administration publique, une diminution de la consommation publique et une meilleure utilisation des fonds de l'Union; c) d'adopter, sur la base du réexamen des dépenses publiques, des mesures permanentes d'assainissement budgétaire, représentant au moins 2 % du PIB, afin de parvenir à un déficit nominal de 4,0 % du PIB en 2014, et d'avoir pour objectif de rationaliser et moderniser l'administration publique, de remédier aux doubles emplois entre les fonctions et les entités du secteur public, d'améliorer la viabilité du système des retraites et d'opérer des économies ciblées dans les différents ministères de tutelle; d) d'adopter les mesures d'assainissement permanentes nécessaires pour atteindre l'objectif de déficit de 2,5 % du PIB pour l'année 2015. Il a en outre été recommandé au Portugal de maintenir le rythme des réformes de la gestion des finances publiques, notamment au moyen d'une révision de la loi-cadre budgétaire avant la fin de 2013 en vue de renforcer encore les procédures budgétaires et les principes de bonne gestion budgétaire, de reddition de comptes, de transparence et de simplification, et de poursuivre les efforts en vue de limiter les passifs éventuels des entreprises publiques et des partenariats public-privé.

(5) La version actualisée de mai 2013 des perspectives économiques des services de la Commission pour le Portugal, sur laquelle s'appuyait la recommandation du Conseil du 21 juin 2013, prévoyait que l'économie portugaise se contracterait de 2,3 % en 2013, avant de croître de 0,6 % et 1,5 %, respectivement, les deux années suivantes. La croissance du PIB nominal était estimée à -0,6 % pour 2013 et à 1,8 % pour 2014, puis à 2,7 % l'année suivante.

(6) Dans sa recommandation du 21 juin 2013, le Conseil a fixé la date limite du 1er octobre 2013 pour que les autorités portugaises engagent une action suivie d'effets conformément à l'article 3, paragraphe 4, du règlement (CE) nº 1467/97. Conformément à l'article 10, paragraphe 2, point a), du règlement (UE) nº 472/2013, le Portugal a été dispensé de présenter un rapport distinct dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs et a fait rapport dans le cadre de son programme d'ajustement macroéconomique.

(7) Les risques de non-conformité avec la recommandation du Conseil du 21 juin 2013 ont été mis en lumière dans les évaluations ultérieures. En juillet 2015, sur la base de son évaluation du programme de stabilité pour 2015, la première qu'il ait menée après la fin du programme d'ajustement économique, le Conseil a conclu que le Portugal risquait de ne pas respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. De même, dans son avis sur le projet de plan budgétaire du Portugal pour 2015, la Commission a conclu que le Portugal risquait de ne pas respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. En particulier, la Commission mettait en évidence le risque que le déficit excessif du Portugal ne puisse être corrigé pour 2015. Elle

soulignait aussi l'insuffisance de l'effort structurel consenti par rapport à la recommandation du Conseil, ainsi que la nécessité d'appliquer des mesures d'assainissement structurel supplémentaires en 2015 afin de permettre une correction crédible et durable du déficit excessif.

(8) Une nouvelle évaluation de l'action engagée par le Portugal pour corriger son déficit excessif en 2015 en réponse à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013 conduit aux conclusions suivantes:

– Après validation des données par la Commission (Eurostat), il ressort de la notification que le déficit public du Portugal pour 2015 s'est établi à 4,4 % du PIB, soit au-delà de la valeur de référence de 3,0 % du PIB fixée par le traité. L'écart par rapport à la valeur de référence s'explique essentiellement par une mesure de soutien en faveur du secteur financier, dans le contexte de la résolution de la banque Banif à la fin de 2015, dont l'incidence négative sur le déficit public correspond à 1,4 point de PIB. Même en déduisant cet élément et les recettes exceptionnelles, le déficit public hors mesures exceptionnelles aurait été supérieur à la valeur de référence du traité.

– L'amélioration cumulée du solde structurel entre 2013 et 2015 est estimée à 1,1 % du PIB, chiffre nettement inférieur aux 2,5 % du PIB recommandés par le Conseil. Après ajustement tenant compte de la révision du potentiel de croissance du PIB ainsi que des recettes exceptionnelles ou des déficits de recettes par rapport au scénario de référence sur lequel repose la recommandation, l'amélioration cumulée se réduit considérablement pour s'établir à -0,1 % du PIB.

– Le montant des mesures mises en œuvre jusqu'en juin 2014 était conforme aux objectifs prévus dans le programme d'ajustement macroéconomique. Par la suite, le montant des mesures permanentes d'assainissement qui sous-tendaient les objectifs budgétaires pour 2014 a été considérablement réduit, pour tomber de 2,3 % du PIB lors de l'établissement du budget 2014 à environ 1,5 % du PIB dans les prévisions sur lesquelles reposait le budget 2015. Le montant des mesures prises se situe donc bien en deçà de la recommandation de prendre des mesures supplémentaires équivalant à au moins 2,0 % du PIB en 2014. Dans le budget 2015, le montant des mesures permanentes d'assainissement budgétaire a été réduit davantage, à environ 0,6 % du PIB, pour un objectif de déficit nominal de 2,7 % du PIB. Les mesures d'assainissement structurel prévues étaient donc insuffisantes pour atteindre le niveau de déficit recommandé pour 2015, soit 2,5 % du PIB. Le déficit public enregistré en 2015 a confirmé l'insuffisance des mesures prévues.

– Globalement, depuis juin 2014, l'amélioration du déficit nominal a été tirée par la reprise économique et par une diminution de la charge de la dette publique résultant de la faiblesse des taux d'intérêt. Les recettes exceptionnelles n'ont pas été utilisées pour accélérer la réduction du déficit et le volume des mesures d'assainissement structurel était insuffisant pour atteindre les objectifs.

– La dette publique brute s'est globalement stabilisée depuis la recommandation du Conseil du 21 juin 2013, pour s'établir à 129,2 % du PIB à la fin de 2013, à 130,2 % du PIB en 2014 et à 129,0 % du PIB en 2015 selon les prévisions du printemps 2016 de la Commission.

– Les réformes budgétaires structurelles ont progressé dans la plupart des domaines, quoiqu'à un rythme différencié. La loi-cadre budgétaire a été révisée et renforcée, mais elle ne devrait entrer pleinement en vigueur qu'en septembre 2018. Des efforts considérables ont été déployés pour enrayer la fraude et l'évasion fiscales et réformer l'administration fiscale. La viabilité à long terme du système des retraites a été améliorée ces dernières années, mais il subsiste des défis à court et à moyen termes. La réforme du système des soins de santé, engagée en vue de garantir la viabilité du service national de santé (NHS), progresse à un rythme approprié. Une réforme de l'administration publique visant à améliorer la gestion budgétaire aux niveaux régional et local a été mise en œuvre au cours des dernières années, de même qu'une réforme des partenariats public-privé (PPP) et des entreprises publiques, en particulier durant le programme d'ajustement économique.

(9) Ces considérations amènent à la conclusion que la réponse du Portugal à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013 a été insuffisante. Le Portugal n'a pas mis un terme à son déficit excessif en 2015. L'effort budgétaire consenti est loin de répondre à la recommandation du Conseil,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Le Portugal n'a pas engagé d'action suivie d'effets en réponse à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013.

Article 2

La République portugaise est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président