

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 12 juillet 2016****concernant le programme national de réforme du Portugal pour 2016 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Portugal pour 2016**

(2016/C 299/26)

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 26 novembre 2015, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du semestre européen 2016 pour la coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 17 et 18 mars 2016. Le 26 novembre 2015, la Commission a 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 qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro. Cette recommandation a été approuvée par le Conseil européen les 18 et 19 février 2016 et adoptée par le Conseil le 8 mars 2016 ⁽³⁾. En tant que pays dont la monnaie est l'euro, et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, le Portugal devrait veiller à mettre en œuvre cette recommandation intégralement et en temps utile.
- (2) Le rapport 2016 pour le Portugal a été publié le 26 février 2016. Il évaluait les progrès accomplis par le Portugal dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 14 juillet 2015 et en vue de la

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ JO C 96 du 11.3.2016, p. 1.

réalisation de ses objectifs nationaux au titre d'Europe 2020. Il comprenait également le bilan approfondi effectué conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. Le 8 mars 2016, la Commission a présenté les résultats du bilan approfondi. Son analyse l'amène à conclure que le Portugal connaît des déséquilibres macroéconomiques excessifs. En particulier, l'encours important des engagements extérieurs nets, la dette privée et publique et la part élevée de prêts non productifs sont des sources de vulnérabilités dans un contexte de chômage élevé. Des lacunes persistent concernant les marchés de produits et de services, la restructuration de la dette des entreprises, les questions budgétaires et certains secteurs du marché du travail.

- (3) Le 29 avril 2016, le Portugal a présenté son programme national de réforme pour 2016 et son programme de stabilité pour 2016. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément. Le programme national de réforme du Portugal fait preuve de suffisamment d'ambition pour s'attaquer aux déséquilibres excessifs, énonce des mesures appropriées en faveur de la compétitivité et de la réduction de l'endettement privé et fait référence aux défis qui figurent dans le rapport 2016 pour le pays et les recommandations pour la zone euro, mettant l'accent sur la nécessité de relancer les investissements et d'assurer la viabilité des finances publiques. Si elles sont mises en œuvre intégralement et rapidement, ces mesures devraient contribuer à remédier aux déséquilibres macroéconomiques du Portugal. Compte tenu de l'évaluation des engagements pris par le Portugal, il n'est pas nécessaire, à ce stade, de renforcer la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques.
- (4) Les recommandations pertinentes par pays ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil ⁽¹⁾, lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations pertinentes du Conseil, la Commission peut demander à un État membre de revoir son accord de partenariat et les programmes concernés et de proposer des modifications à leur sujet. La Commission a fourni des précisions sur la manière dont elle utiliserait cette disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds structurels et d'investissement européens et une bonne gouvernance économique.
- (5) Le Portugal fait actuellement l'objet du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance. Il n'a pas corrigé le déficit excessif dans le délai fixé à 2015 et n'a pas accompli l'effort budgétaire recommandé par le Conseil. Dans son programme de stabilité pour 2016, le gouvernement prévoit de corriger le déficit excessif et d'atteindre un déficit nominal de 2,2 % du PIB en 2016. Dès qu'il sera parvenu à une correction durable du déficit excessif, le Portugal relèvera du volet préventif et sera soumis aux dispositions transitoires en matière de dette. Le solde structurel (recalculé ⁽²⁾) ne devrait s'améliorer que d'environ 0,35 % du PIB par an (soit moins que les 0,6 % du PIB requis) entre 2016 et 2020, et il n'est pas prévu que l'objectif budgétaire à moyen terme — un excédent structurel de 0,25 % du PIB — soit atteint durant la période couverte par le programme. Selon le programme de stabilité, le ratio dette publique/PIB devrait baisser à 124,8 % en 2016 et continuer à diminuer pour s'établir à 110,3 % en 2020. Le scénario macroéconomique sur lequel se fondent ces projections budgétaires est plutôt optimiste. En outre, les mesures nécessaires pour soutenir les objectifs de déficit prévus à partir de 2017 n'ont pas été suffisamment détaillées. Sur la base des prévisions du printemps 2016 de la Commission, le déficit public devrait atteindre 2,7 % du PIB en 2016, soit un niveau inférieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, et 2,3 % du PIB en 2017. Étant donné que le déficit structurel devrait légèrement augmenter en 2016 et 2017, l'effort budgétaire n'est pas conforme aux exigences du pacte de stabilité et de croissance. Par ailleurs, le Portugal ne devrait pas respecter les dispositions transitoires en matière de dette en 2017. Sur la base de son évaluation du programme de stabilité et compte tenu des prévisions du printemps 2016 de la Commission, le Conseil est d'avis qu'il existe un risque que le Portugal ne respecte pas les dispositions du pacte de stabilité et de croissance. D'autres mesures seront donc nécessaires pour assurer le respect des dispositions en 2016 et 2017.
- (6) Conformément à l'article 10, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1467/97, la Commission surveillera régulièrement la mise en œuvre des mesures prises par le Portugal en réponse à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013 en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du TFUE; la Commission recommandera dès lors au Conseil les mesures appropriées devant être prises dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs.
- (7) La mise en œuvre stricte et en temps utile de la loi-cadre budgétaire réformée, de la loi sur le contrôle des engagements et de nouvelles améliorations en matière de perception des recettes et de contrôle des dépenses peut contribuer de façon significative à l'ajustement budgétaire requis. Le Portugal est confronté à un double défi, à

⁽¹⁾ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

⁽²⁾ Le solde structurel tel qu'il a été recalculé par la Commission sur la base des informations figurant dans le programme de stabilité, suivant la méthode commune.

savoir parvenir à la viabilité budgétaire à long terme du système de soins de santé et maintenir dans le même temps le degré d'accès aux soins de santé en rendant le système plus efficace. Bien que la part des dépenses publiques du Portugal dans les dépenses totales de santé soit actuellement l'une des plus faibles de l'Union, l'augmentation prévue des dépenses publiques de santé à hauteur de 2,5 % du PIB d'ici 2060 est la plus élevée. Pour faire face au défi de la viabilité à long terme du secteur des soins de santé, des mesures globales destinées à promouvoir la prévention des maladies et les politiques de santé publique ainsi qu'à assurer la prestation de soins de santé primaires à un stade précoce et moins coûteux n'ont pas encore été prises. À court terme, une planification et une mise en œuvre précises du budget des hôpitaux afin de garantir l'apurement des arriérés demeurent un enjeu important. Alors que les récentes réformes ont pris en considération la question de la viabilité à long terme du système de retraite, des problèmes subsistent quant à sa viabilité à court et moyen termes. Le régime public de retraite est caractérisé par une forte dépendance aux transferts budgétaires et par des inégalités entre les générations. Les retards en matière d'exécution et les insuffisances des politiques menées entravent encore la viabilité budgétaire des entreprises publiques, notamment dans le secteur des transports. Le renforcement des mesures d'amélioration de l'efficacité dans leurs plans de restructuration reste essentiel pour réaliser des économies budgétaires.

- (8) Des efforts considérables ont été faits pour réduire l'évasion fiscale, en accroissant encore l'efficacité de l'administration fiscale. Des mesures sont prises pour lutter contre la fraude fiscale, développer l'échange d'informations avec les établissements financiers et consolider le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent. Malgré les progrès accomplis, il est encore possible d'améliorer le respect des obligations fiscales. La réforme de l'administration fiscale afin de la rendre plus efficace contribuerait également à encourager les investissements.
- (9) L'évolution globale des salaires a été modérée, dans la ligne du chômage élevé et de la nécessité d'encourager le rééquilibrage extérieur, et cadre avec la croissance de la productivité à moyen terme. Les négociations collectives au niveau sectoriel ont soutenu cette tendance, même si les caractéristiques du système de négociation collective continuent de limiter les possibilités d'ajustement au niveau des entreprises. Dans un contexte de faible inflation et de chômage élevé, le salaire minimum a été augmenté en janvier 2016, passant de 505 EUR à 530 EUR par mois, et devrait encore être relevé progressivement pour atteindre 600 EUR par mois en 2019 (14 versements par an). Bien qu'il occupe une position intermédiaire dans le classement UE pour les salaires minimaux en pourcentage des salaires moyens, le Portugal est l'un des pays ayant le salaire minimum le plus élevé en pourcentage du salaire médian. Cela laisse supposer que la répartition des salaires au Portugal tend à privilégier nettement les bas salaires et que de nouvelles augmentations du salaire minimum pourraient rapidement augmenter la proportion de travailleurs concernés, qui représentait en 2016 presque un quart de l'ensemble des salariés. Alors qu'elle pourrait contribuer à réduire l'intensité de la pauvreté des travailleurs, cette évolution entraîne également une compression accrue de la structure des salaires, exerçant une pression haussière sur les salaires globaux. Si elle ne s'accompagne pas de hausses de la productivité, elle risque de nuire aux perspectives en matière d'emploi et de compétitivité, en particulier pour les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre. Elle risque en outre de décourager les investissements dans les compétences.
- (10) Le marché du travail portugais a poursuivi son redressement en 2014 et 2015; des efforts substantiels ont été accomplis pour réformer les politiques d'activation, moderniser le service public de l'emploi et sensibiliser davantage les jeunes non-inscrits, même si certaines difficultés de mise en œuvre persistent. Compte tenu de la détérioration récente de la situation sociale, particulièrement eu égard à l'augmentation du niveau de la pauvreté infantile, des mesures importantes ont également été prises pour renforcer l'aide sociale, notamment en ce qui concerne le régime de salaire minimum, les allocations familiales et les pensions modestes. L'incidence de ces mesures sur la réduction de l'intensité de la pauvreté doit être évaluée. Toutefois, l'absorption du grand nombre de chômeurs de longue durée reste un défi à relever, qui a des effets négatifs sur la croissance économique et la situation sociale. Il est possible de réactiver les chômeurs de longue durée grâce à des politiques ciblées du marché du travail et à une coordination accrue entre les services de l'emploi et les services sociaux. Bien que la reprise ait créé de nombreux nouveaux emplois à durée indéterminée, la segmentation du marché du travail continue à être forte. La proportion des salariés à durée déterminée reste l'une des plus élevées d'Europe, et le taux de passage d'un contrat à durée déterminée à un contrat à durée indéterminée est faible.
- (11) Le fort endettement du secteur privé reste un domaine important de vulnérabilité pour l'économie portugaise et les conditions de financement des petites et moyennes entreprises continuent à être difficiles. Certains progrès ont été réalisés afin de réduire l'endettement excessif des entreprises et permettre au secteur privé de se désendetter; toutefois, le secteur privé au Portugal demeure l'un des plus endettés de l'Union. Cette situation est un frein majeur à l'investissement et à la croissance du PIB potentiel. Les sociétés non financières assainissent leur situation financière, mais dans une moindre mesure que les ménages. Les niveaux élevés et croissants de prêts non productifs dans le secteur des entreprises pèsent sur les bilans du secteur non financier comme du secteur financier et constituent un obstacle sérieux à l'investissement. Bien que des mesures aient été prises à différents niveaux pour remédier à l'endettement des entreprises, les résultats ont tardé à venir. Le biais de la fiscalité des

entreprises en faveur de l'endettement reste marqué. Ces dernières années, le gouvernement s'est efforcé de s'attaquer à ce problème en mettant en place des règles en matière de sous-capitalisation et une déduction pour capital à risque. Cependant, en 2015, la différence en termes de coût du capital (avant et après impôts) entre les investissements financés par l'emprunt ou sur fonds propres était toujours l'une des plus importantes de l'Union. L'accès au crédit continue à être coûteux et difficile pour les entreprises, en particulier les PME et les jeunes pousses. Les autres sources de financement telles que le capital-investissement, le capital-risque, le financement participatif et les investisseurs providentiels (business angels) restent marginales et très faiblement développées.

- (12) Malgré les progrès accomplis, les obstacles réglementaires et la faiblesse des capacités institutionnelles continuent de freiner la croissance des entreprises, la compétitivité et les investissements. Le système judiciaire du Portugal reste peu efficace, notamment en ce qui concerne les litiges d'ordre fiscal. Les marchés publics sont en grande partie transparents au Portugal. Toutefois, selon les données de la plateforme en ligne spécifique «BASE», les pouvoirs adjudicateurs au Portugal ont fréquemment recours à la procédure d'attribution directe, qui représentait en moyenne sur la période 2013-2015 87,3 % de l'ensemble des marchés publics, soit 47 % des montants totaux ayant fait l'objet de contrats. La transparence reste problématique pour les contrats de concession et les partenariats public-privé, en particulier au niveau local et régional. La task force du ministère des finances pour les partenariats public-privé (UTAP) supervise certains partenariats public-privé gérés par l'administration centrale; toutefois, les concessions et les partenariats public-privé régionaux et locaux ne sont pas soumis à son contrôle. Les réformes du secteur portuaire continuent de pâtir des retards de mise en œuvre et des obstacles à l'entrée de nouveaux acteurs. Bien que l'enregistrement d'une entreprise soit devenu plus facile, l'octroi de licences demeure lourd, et la complexité des procédures administratives nuit à la confiance des investisseurs. Des problèmes subsistent en ce qui concerne les procédures d'accès au marché de la construction, l'obtention d'un permis de construire ainsi que la mise en œuvre efficace de règles de délivrance de licences environnementales simplifiées. Des obstacles réglementaires dans certains secteurs des services aux entreprises empêchent l'affectation efficace des ressources, notamment pour les services juridiques. Les dispositions régissant les organisations professionnelles, notamment celles qui concernent leurs statuts et règles internes, sont restrictives et peuvent empêcher l'accès de personnes tant physiques que morales aux professions en question. Cela touche particulièrement les professions juridiques, pour lesquelles les restrictions sur la publicité et les activités multidisciplinaires, notamment, sont courantes.
- (13) Le Portugal enregistre des résultats insatisfaisants en matière de coopération entre la communauté scientifique et les entreprises et de commercialisation des connaissances. Les entraves à la coopération entre les universités et les entreprises sont nombreuses, en raison d'obstacles tant réglementaires que bureaucratiques et du manque de mesures incitant à la coopération dans le système universitaire. Cette situation nuit à l'employabilité des diplômés et à l'innovation. Bien que le lancement des nouveaux cours techniques de niveau supérieur de type court (TeSPs) ait fourni de nouvelles possibilités de coopération entre les écoles polytechniques et les acteurs économiques régionaux, les programmes universitaires ne sont pas concernés par le processus de modernisation.
- (14) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique du Portugal, qu'elle a publiée dans son rapport 2016 sur le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme, ainsi que les suites données aux recommandations adressées au Portugal les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable au Portugal, mais aussi de leur conformité avec les règles et les orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union européenne par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 5 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.
- (15) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité, et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis ⁽¹⁾.
- (16) À la lumière du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme et le programme de stabilité. Les recommandations figurant aux points 1 à 5 ci-après reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011,

⁽¹⁾ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

RECOMMANDE que le Portugal s'attache, en 2016 et 2017:

1. à assurer une correction durable du déficit excessif, conformément aux décisions ou recommandations pertinentes adoptées dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs, en prenant les mesures structurelles nécessaires et en consacrant toutes les recettes imprévues à la diminution du déficit et de la dette; à réaliser ensuite un ajustement budgétaire annuel d'au moins 0,6 % du PIB; à procéder, d'ici février 2017, à un réexamen complet des dépenses et à renforcer le contrôle des dépenses, le rapport coût/efficacité et la budgétisation adéquate à tous les niveaux de l'administration publique; à assurer la viabilité à long terme du secteur des soins de santé, en ne portant pas atteinte à l'accès aux soins de santé primaires; à réduire la dépendance du régime de retraite aux transferts budgétaires; à réorienter, d'ici la fin de 2016, les plans de restructuration en cours des entreprises publiques;
2. en concertation avec les partenaires sociaux, à veiller à ce que le salaire minimal soit cohérent avec les objectifs de promotion de l'emploi et de la compétitivité dans les différents secteurs;
3. à garantir une véritable activation des chômeurs de longue durée et à améliorer la coordination entre les services de l'emploi et les services sociaux; à renforcer les mesures incitant les entreprises à recruter sur la base de contrats à durée indéterminée;
4. à prendre des mesures, d'ici octobre 2016, pour faciliter l'assainissement des bilans des établissements de crédit et remédier au niveau élevé de prêts non productifs; à réduire le biais de la fiscalité des entreprises en faveur de l'endettement et à améliorer l'accès au financement pour les jeunes pousses et les petites et moyennes entreprises par l'intermédiaire du marché des capitaux;
5. à accroître la transparence et l'efficacité des marchés publics en ce qui concerne les partenariats public-privé et les concessions; à améliorer et accélérer, d'ici la fin de 2016, les procédures administratives et d'octroi de licences, à accélérer les litiges d'ordre fiscal et à diminuer les obstacles réglementaires, en particulier dans le cadre des services aux entreprises; à encourager la coopération entre les universités et les entreprises.

Fait à Bruxelles, le 12 juillet 2016.

Par le Conseil

Le président

P. KAŽIMÍR
