AVIS DU CONSEIL

du 27 février 2007

relatif au programme de stabilité actualisé du Portugal pour 2006-2010

(2007/C 71/02)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

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 3,

vu la recommandation de la Commission,

après consultation du Comité économique et financier,

A RENDU LE PRÉSENT AVIS:

(1) Le 27 février 2007, le Conseil a examiné le programme de stabilité actualisé du Portugal, qui couvre la période 2006-2010.

(2) Selon le scénario macroéconomique qui sous-tend le programme, la croissance du PIB réel s'accélérera pour passer de 1,4 % en 2006 à 1,8 % en 2007 et 2,4 % en 2008 avant de s'établir à 3 % l'an durant le reste de la période de programmation. Compte tenu des informations actuellement disponibles, ce scénario semble reposer sur des hypothèses de croissance optimistes pour 2008 et pour les dernières années de la période de programmation, et l'écart de production se referme rapidement. En ce qui concerne l'inflation, les projections du programme paraissent réalistes.

(3) Pour 2006, le déficit public est estimé à 4,6 % du PIB dans les prévisions de l'automne 2006 des services de la Commission et dans la nouvelle version du programme, ce qui correspondrait à l'objectif fixé dans l'actualisation précédente du programme de stabilité. Selon la nouvelle mise à jour, les objectifs concernant à la fois le total des recettes publiques et le total des dépenses ont été largement atteints. En pourcentage du PIB, les deux ratios sont quelque peu inférieurs aux chiffres contenus dans les prévisions de l'automne 2006 des services de la Commission.

(4) L'objectif central de la stratégie budgétaire à moyen terme exposée dans le programme est une correction durable des déséquilibres budgétaires élevés, notamment une réduction du déficit public sous la valeur de référence de 3 % du PIB en 2008 et la poursuite de l'assainissement budgétaire les années suivantes. Des progrès substantiels sont planifiés tout au long de la période de programmation en matière d'assainissement budgétaire: le déficit public devrait diminuer progressivement pour passer de 4,6 % du PIB en 2006 à 0,4 % en 2010; la trajectoire d'ajustement du solde primaire est similaire, puisqu'il devrait passer d'un déficit de 1,7 % du PIB en 2006 à un excédent de 2,5 % en 2010. La réduction prévue du déficit doit s'appuyer principalement sur une réduction des dépenses primaires, dont le montant total devrait se contracter en termes réels au cours de la période de programmation grâce à des mesures de correction à caractère structurel concentrées sur la restructuration de l'administration centrale, de son personnel et des services publics, et également sur le contrôle des dépenses de sécurité sociale. Durant les premières années de la période de programmation, les recettes fiscales plus élevées provenant notamment d'un relèvement de certains taux et d'une diminution des avantages fiscaux, ainsi que les efforts soutenus de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale contribueront également à l'assainissement budgétaire. Le programme confirme l'ajustement planifié dans la mise à jour de décembre 2005 du programme de stabilité dans le cadre d'un scénario macroéconomique globalement inchangé.

([1]) JO L 209 du 2.8.1997, p. 1. Règlement modifié par le règlement (CE) n° 1055/2005 (JO L 174 du 7.7.2005, p. 1). Les documents auxquels il est fait référence dans ce texte figurent sur le site: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

(5) Le solde structurel (c'est-à-dire le solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles hors mesures exceptionnelles et temporaires) calculé au moyen de la méthode commune devrait s'améliorer pour passer d'environ 3½ % du PIB en 2006 à ½ % en 2010 au plus tard. Durant la période de programmation, le solde structurel devrait se contracter de près de ¾ % du PIB en moyenne par an. Le programme fixe comme objectif budgétaire à moyen terme (OMT) un déficit structurel de 0,5 % du PIB, qui devrait être atteint en 2010 au plus tard, un an plus tôt que prévu implicitement dans le programme précédent. Cet objectif étant plus ambitieux que le minimum prescrit (un déficit de 1½ % du PIB environ selon les estimations), sa réalisation devrait permettre de dégager une marge de sécurité suffisante pour éviter l'apparition d'un déficit excessif. L'OMT se situe dans la fourchette indiquée pour les États membres de la zone euro et du MCE II dans le pacte de stabilité et de croissance et le code de conduite, et reflète de manière adéquate le ratio de la dette et la croissance moyenne du PIB potentiel à long terme.

(6) Les résultats budgétaires pourraient être moins bons que prévu, notamment en raison de l'incertitude liée à l'impact des mesures visant à contenir les dépenses publiques. Confronté à un environnement macroéconomique difficile, le gouvernement a récemment mis en œuvre des mesures décisives visant à maîtriser l'accroissement des dépenses, en particulier pour l'administration publique, les soins de santé et la sécurité sociale, en plus du nouveau cadre législatif destiné à améliorer la discipline budgétaire des autorités régionales et locales. D'autres mesures sont à l'étude, et concernent notamment les administrations publiques. Néanmoins, les retombées budgétaires positives à attendre de ces mesures sont incertaines, en particulier pour 2008 et les années suivantes. Comme l'assainissement budgétaire dépend principalement d'une diminution des dépenses, la réalisation des objectifs budgétaires dépendra également de l'accomplissement de nouveaux progrès dans l'amélioration en cours du cadre budgétaire et dans la mise en œuvre de mécanismes d'évaluation et de contrôle de l'exécution budgétaire. Le scénario macroéconomique optimiste présente un risque de relance moins nette de l'activité économique, dont les retombées sur les finances publiques seraient moindres. Les hypothèses relatives à l'élasticité des recettes fiscales par rapport à l'activité économique pour 2007 dépendent de la poursuite de l'amélioration de la collecte de l'impôt.

(7) Compte tenu de cette évaluation des risques, l'orientation budgétaire du programme semble globalement cohérente avec une correction du déficit excessif en 2008 au plus tard comme recommandé par le Conseil, pour autant que les mesures annoncées dans le programme soient intégralement et effectivement mises en œuvre, et renforcées au cas où la croissance économique serait moins élevée que prévu. Après la correction du déficit excessif, le programme prévoit un ajustement conforme au pacte. Toutefois, si l'on tient compte des risques qui pèsent sur les objectifs budgétaires, l'orientation budgétaire du programme pourrait ne pas offrir de marge de sécurité suffisante pour éviter que le déficit dépasse le seuil de 3 % du PIB dans le cadre de fluctuations macroéconomiques normales jusqu'à l'extrême fin de la période de programmation. Par conséquent, les risques pesant sur les objectifs budgétaires pourraient empêcher que l'OMT soit atteint en 2010 au plus tard comme le prévoit le programme. Dès lors, durant les années qui suivront la correction du déficit excessif, l'ajustement devant conduire à la réalisation de l'OMT fixé par le programme pourrait nécessiter un renforcement des mesures pour être conforme au pacte de stabilité et de croissance, qui précise que pour les États membres de la zone euro et du MCE II l'amélioration annuelle du solde structurel doit atteindre au minimum 0,5 % du PIB, étant entendu que cet ajustement doit être plus élevé en période de conjoncture économique favorable et peut être moindre lorsque les temps sont difficiles.

(8) Selon les estimations, l'endettement brut des administrations publiques aurait atteint 67½ % du PIB en 2006, soit un niveau supérieur à la valeur de référence de 60 % du PIB fixée dans le traité. Le programme prévoit que le ratio d'endettement augmentera en 2007 et diminuera ensuite de près de 6 points de pourcentage durant le reste de la période de programmation. L'évolution du taux d'endettement dépendra des risques mentionnés ci-dessus qui pèsent sur les objectifs budgétaires et de l'incertitude qui subsiste quant à l'ajustement stock-flux, généralement important et principalement de nature à accroître la dette dans le passé. Enfin, les résultats des entreprises du secteur public constituent un risque à moyen terme. Eu égard à ces risques, le ratio d'endettement commencerait à diminuer pour se rapprocher de la valeur de référence à la fin de la période de programmation.

(9) Le Portugal a récemment adopté des réformes dans le domaine des retraites en vue d'améliorer la viabilité des finances publiques. Selon les estimations contenues dans le programme, l'augmentation totale des dépenses liées au vieillissement durant les prochaines décennies serait ralentie par la réforme, mais resterait substantielle. La situation budgétaire de départ, bien qu'elle se soit considérablement améliorée par rapport à 2005, fait encore peser un risque sur la viabilité des finances publiques même avant que l'on prenne en considération l'incidence budgétaire à long terme du vieillissement de la population. En outre, le taux actuel d'endettement brut est supérieur à la valeur de référence du traité. Dans l'ensemble, un risque élevé semble peser sur la viabilité des finances publiques du Portugal. L'assainissement budgétaire planifié, combiné à la maîtrise prévue des dépenses liées au vieillissement, découlant des réformes en cours, contribuerait de manière significative à réduire de tels risques.

(10) Le programme de stabilité contient une évaluation qualitative de l'impact global du rapport d'octobre 2006 sur la mise en œuvre du programme national de réforme dans le cadre de la stratégie budgétaire à moyen terme. Il fournit en outre systématiquement des informations sur les économies ou les coûts budgétaires directs des principales réformes envisagées dans le programme national de réforme, et les projections qu'il présente tiennent compte explicitement de l'incidence sur les finances publiques des actions décrites dans le programme de réforme. Les mesures prévues par le programme de stabilité en matière de finances publiques semblent conformes à celles envisagées dans le programme national de réforme. En particulier, les deux programmes abordent les liens existant entre la réforme de l'administration publique et la stratégie d'assainissement budgétaire et fournissent des informations complémentaires sur différentes mesures.

(11) La stratégie budgétaire décrite dans le programme est globalement conforme aux grandes orientations de politique économique incluses dans les lignes directrices intégrées pour la période 2005-2008.

(12) En ce qui concerne les exigences en matière de données du code de conduite relatif aux programmes de stabilité et de convergence, le programme contient toutes les données obligatoires et la plupart des données facultatives requises ([1]). Quant au modèle de structure, celui-ci s'écarte du modèle fourni par le code de conduite sur certains points concrets ([2]).

Le Conseil estime que le programme paraît dans l'ensemble cohérent avec une correction du déficit excessif en 2008 au plus tard, pour autant que les mesures annoncées soient intégralement et effectivement mises en œuvre et qu'elles soient renforcées au cas où la croissance économique serait moins élevée que prévu. L'assainissement budgétaire appuiera également la stratégie visant à renforcer la compétitivité et la croissance économique. Après la correction du déficit excessif, le programme prévoit d'accomplir des progrès adéquats en direction de l'objectif à moyen terme, mais des risques pèsent sur la réalisation des objectifs budgétaires. Compte tenu de l'évaluation qui précède et de la recommandation formulée le 20 septembre 2005 en vertu de l'article 104, paragraphe 7, du traité, le Conseil invite le Portugal à:

i) appliquer rigoureusement les mesures structurelles envisagées dans le programme pour corriger le déficit excessif en 2008 au plus tard et se tenir prêt à renforcer ces mesures afin de faire face à l'incidence budgétaire d'une croissance éventuellement moins élevée que prévu;

ii) après la correction du déficit excessif, procéder à l'ajustement envisagé en direction de l'OMT, au moyen d'un renforcement des mesures prévues si nécessaire; et faire en sorte de réduire parallèlement le ratio de la dette au PIB;

iii) poursuivre la réforme en cours des administrations publiques; continuer à renforcer le cadre budgétaire, notamment l'évaluation et le contrôle de l'exécution budgétaire à tous les niveaux de l'administration, aux fins du contrôle prévu des dépenses;

iv) eu égard au niveau de la dette et à l'augmentation attendue des dépenses liées au vieillissement de la population, améliorer la viabilité à long terme des finances publiques en atteignant l'objectif à moyen terme ainsi qu'en s'assurant, voire en renforçant les résultats positifs des réformes adoptées dans le domaine des retraites.

Comparaison des principales projections macroéconomiques et budgétaires

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB réel (variation en %)	**PS déc. 2006**	**0,4**	**1,4**	**1,8**	**2,4**	**3,0**	**3,0**
	COM nov. 2006	0,4	1,2	1,5	1,7	n.d.	n.d.
	PS déc. 2005	*0,5*	*1,1*	*1,8*	*2,4*	*3,0*	*n.d.*

([1]) Il manque notamment les données relatives à l'inflation IPCH et aux rémunérations dans la fonction publique.
([2]) Le programme contient cinq parties: résumé; situation macroéconomique et budgétaire; prévisions macroéconomiques et budgétaires; viabilité à long terme des finances publiques; et institutions, procédures et règles budgétaires.

		2005	2006	2007	2008	2009	2010
Inflation IPCH (%)	**PS déc. 2006** [6]	**2,5**	**3,2**	**2,2**	**2,2**	**2,1**	**2,1**
	COM nov. 2006	2,1	2,9	2,2	2,1	n.d.	n.d.
	PS déc. 2005 [6]	*2,3*	*2,3*	*2,2*	*2,2*	*2,1*	*n.d.*
Écart de production (% du PIB potentiel)	**PS déc. 2006** ([1]	**– 2,5**	**– 2,6**	**– 2,4**	**– 1,8**	**– 0,7**	**0.2**
	COM nov. 2006 [5]	– 2,0	– 2,0	– 1,8	– 1,5	n.d.	n.d.
	PS déc. 2005 [1]	*– 2,3*	*– 2,7*	*– 2,5*	*– 1,8*	*– 0,7*	*n.d.*
Solde des administrations publiques (% du PIB)	**PS déc. 2006**	**– 6,0**	**– 4,6**	**– 3,7**	**– 2,6**	**– 1,5**	**– 0,4**
	COM nov. 2006	– 6,0	– 4,6	– 4,0	– 3,9	n.d.	n.d.
	PS déc. 2005	*– 6,0*	*– 4,6*	*– 3,7*	*– 2,6*	*– 1,5*	*n.d.*
Solde primaire (% du PIB)	**PS déc. 2006**	**– 3,3**	**– 1,7**	**– 0,7**	**0,4**	**1,5**	**2,5**
	COM nov. 2006	– 3,3	– 1,7	– 1,0	– 0,7	n.d.	n.d.
	PS déc. 2005	*– 3,2*	*– 1,7*	*– 0,6*	*0,6*	*1,5*	*n.d.*
Solde corrigé des variations conjoncturelles (% du PIB)	**PS déc. 2006** [1]	**– 4,9**	**– 3,4**	**– 2,6**	**– 1,8**	**– 1,2**	**– 0,5**
	COM nov. 2006	– 5,1	– 3,7	– 3,2	– 3,2	n.d.	n.d.
	PS déc. 2005 [1]	*– 5,0*	*– 3,4*	*– 2,6*	*– 1,8*	*– 1,2*	*n.d.*
Solde structurel (% du PIB) [2]	**PS déc. 2006** [3]	**– 4,9**	**– 3,4**	**– 2,6**	**– 1,8**	**– 1,2**	**– 0,5**
	COM nov. 2006 [4]	– 5,1	– 3,7	– 3,2	– 3,2	n.d.	n.d.
	PS déc. 2005	*– 5,0*	*– 3,4*	*– 2,6*	*– 1,8*	*– 1,2*	*n.d.*
Dette publique brute (% du PIB)	**PS déc. 2006**	**64,0**	**67,4**	**68,0**	**67,3**	**65,2**	**62,2**
	COM nov. 2006	64,0	67,4	69,4	70,7	n.d.	n.d.
	PS *déc. 2005*	*65,5*	*68,7*	*69,3*	*68,4*	*66,2*	*n.d.*

Remarques:

[1] Calculs des services de la Commission effectués sur la base des données contenues dans le programme.

[2] Solde corrigé des variations conjoncturelles (comme aux lignes précédentes) hors mesures exceptionnelles et autres mesures temporaires.

[3] Le programme ne mentionne aucune autre mesure exceptionnelle ou temporaire.

[4] Les prévisions d'automne des services de la Commission ne prévoient pas de mesures ponctuelles ou temporaires.

[5] Sur la base d'une croissance potentielle estimée à 1,2 % en 2005 et 1,4 % sur la période 2007-2008.

[6] Déflateur de la consommation privée.

Sources:

Programme de stabilité (PS); prévisions établies par les services de la Commission durant l'automne 2006 (COM); calculs des services de la Commission.