DÉCISION (UE) 2017/985 DU CONSEIL

du 8 août 2016

mettant le Portugal en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 126, paragraphe 9,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) Conformément à l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), 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. Le pacte de stabilité et de croissance comprend le règlement (CE) nº 1467/97du Conseil ([1]), adopté pour favoriser une correction rapide des déficits publics excessifs.

(3) Le 2 décembre 2009, le Conseil a décidé, conformément à l'article 126, paragraphe 6, du TFUE, que le Portugal présentait un déficit excessif et lui a adressé, conformément à l'article 126, paragraphe 7, du TFUE et à l'article 3 du règlement (CE) nº 1467/97, une recommandation pour qu'il le corrige en 2013 au plus tard. Les autorités portugaises ayant demandé une assistance financière de l'Union, des États membres dont la monnaie est l'euro et du Fonds monétaire international (FMI), le Conseil a accordé une assistance financière au Portugal ([2]). Le protocole d'accord relatif aux conditions spécifiques de politique économique dont est assortie cette assistance (ci-après dénommé «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 TFUE, deux nouvelles recommandations (le 9 octobre 2012 et le 21 juin 2013), prolongeant le délai pour la correction du déficit excessif jusqu'en 2014 et 2015 respectivement. Dans ces deux recommandations, le Conseil a estimé que le Portugal avait engagé une action suivie d'effets, mais que des événements économiques négatifs et inattendus ayant des conséquences défavorables majeures pour les finances publiques s'étaient produits ([3]).

(4) Conformément à l'article 126, paragraphe 8, du TFUE, le Conseil a décidé le 12 juillet 2016 que le Portugal n'avait pas engagé d'action suivie d'effets en réponse à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013.

(5) Si les données effectives au sens du règlement (CE) nº 479/2009 indiquent qu'un déficit excessif n'a pas été corrigé par un État membre participant dans les délais prescrits par une recommandation émise en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du TFUE, le Conseil devrait immédiatement prendre une décision en vertu de l'article 126, paragraphe 9, du TFUE.

(6) Les prévisions du printemps 2016 de la Commission tablent sur une reprise modérée de l'économie portugaise. En 2016, le produit intérieur brut (PIB) réel devrait progresser de 1,5 %, au même rythme qu'en 2015, essentiellement sous l'effet de la demande intérieure dans un contexte de déséquilibres macroéconomiques toujours importants. La consommation privée devrait s'essouffler en 2016 en raison du relèvement des impôts indirects et d'une légère reprise de la hausse des prix de l'énergie. Le rebond vigoureux enregistré par la consommation de biens durables au premier semestre de 2015 ne devrait pas se poursuivre à moyen terme, car les niveaux élevés du chômage et de la dette devraient continuer à exercer des pressions à la hausse sur l'épargne des ménages. Les investissements des entreprises se sont déjà sensiblement ralentis au cours du second semestre 2015 et ils ne devraient pas retrouver de sitôt leur rythme de croissance antérieur, malgré un taux d'utilisation des capacités relativement élevé. Le total des investissements devrait quelque peu redémarrer en 2017, grâce aux fonds structurels de l'UE et à l'amélioration des conditions de financement. Les exportations devraient progresser dans le sillage de la demande extérieure, mais devraient rester inférieures aux importations. La contribution des

([1]) Règlement (CE) no 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 (JO L 209 du 2.8.1997, p. 6).

([2]) 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).

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

échanges extérieurs nets à la croissance du PIB devrait donc rester légèrement négative, mais nettement moins qu'en 2015. Le taux d'inflation basé sur l'IPCH devrait grimper à 0,7 % en 2016, essentiellement sous l'effet d'une hausse des impôts indirects. Si les risques de révision à la baisse des perspectives ont augmenté depuis la publication des prévisions de printemps, les données du premier trimestre de 2016 et les informations préliminaires concernant le deuxième trimestre confirment globalement les prévisions pour le reste de l'année.

(7) Selon les prévisions du printemps 2016 de la Commission, le déficit public devrait tomber à 2,7 % du PIB en 2016. Le budget 2016, qui est entré en vigueur le 31 mars 2016, cible un déficit de 2,2 % du PIB, ce qui a été confirmé par le programme de stabilité de 2016. L'écart entre l'objectif du gouvernement et les prévisions de la Commission tient au scénario macroéconomique moins optimiste de la Commission, qui prévoit moins de recettes fiscales et plus de dépenses sociales, ainsi qu'à l'appréciation plus prudente que fait la Commission des effets de certaines mesures d'assainissement, en particulier pour ce qui est des économies prévues en termes de consommation intermédiaire et d'autres dépenses courantes. Les prévisions du printemps 2016 de la Commission tablent sur un nouveau recul du déficit public à 2,3 % du PIB en 2017. L'amélioration projetée est due en grande partie à une opération exceptionnelle ayant un impact positif sur le déficit, liée au recouvrement escompté de la garantie bancaire de Banco Privado Português (BPP), représentant environ 0,25 % du PIB. Si cette incidence budgétaire ponctuelle n'est pas prise en compte, le déficit devrait atteindre 2,6 % en 2017. Selon les prévisions du printemps 2016 de la Commission, le déficit structurel devrait se détériorer de 0,25 % du PIB par an en 2016 et en 2017, si l'on se base sur l'estimation de la Commission des effets des mesures indiquées dans le budget 2016 et dans le programme de stabilité pour 2016.

(8) Le ratio de la dette brute des administrations publiques au PIB s'est globalement stabilisé au cours de la période 2013-2015, ayant atteint 129,2 % en 2013, 130,2 % en 2014 et 129,0 % en 2015. Compte tenu des importants ajustements stocks-flux ayant pour effet de réduire la dette en 2016 et du maintien des excédents primaires, la Commission table, dans ses prévisions du printemps 2016, sur un recul de la dette à 126 % du PIB en 2016, puis à 124,5 % du PIB en 2017. Le Portugal ne semble pas confronté à un risque important de tension budgétaire à court terme, même si certains défis pourraient néanmoins se poser à court terme (en raison de la dette publique brute et nette, des besoins bruts de financement, de la position extérieure globale nette, ainsi que du niveau et de l'évolution de la proportion de prêts non productifs ou des besoins généraux de fonds propres dans le système bancaire). À moyen terme, en revanche, les risques semblent significatifs, en raison de l'encours élevé de la dette et de la grande sensibilité du ratio de la dette aux possibles hausses des taux d'intérêt et aux possibles chocs de croissance nominale négative. À long terme, pour autant que des soldes primaires structurels adéquats soient constamment maintenus, les risques qui pèsent sur la viabilité semblent faibles, grâce aux réformes des retraites mises en œuvre par le passé.

(9) D'après les mesures de politique budgétaire arrêtées dans le budget de 2016, le déficit public serait inférieur à 3 % du PIB en 2016. Toutefois, selon les prévisions du printemps 2016 de la Commission, la marge de sécurité par rapport à la valeur de référence du traité est étroite. Compte tenu des fortes incertitudes entourant l'évolution de la situation économique et budgétaire, les objectifs budgétaires recommandés pour l'année de correction devraient être fixés à un niveau nettement inférieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité, afin de garantir une correction durable du déficit excessif dans le délai imparti.

(10) L'article 5 du règlement (CE) n° 1467/97 dispose que, dans sa décision de mettre un État membre en demeure de prendre des mesures visant à réduire son déficit, conformément à l'article 126, paragraphe 9, du TFUE, le Conseil exige que cet État membre respecte des objectifs budgétaires annuels permettant, sur la base des prévisions qui étayent ladite mise en demeure, d'améliorer chaque année d'au moins 0,5 % du PIB, à titre de référence, son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles et hors mesures ponctuelles et temporaires. Cette décision étant adoptée au second semestre de l'année, et compte tenu des estimations actuelles de la Commission contenues dans ses prévisions de printemps, un solde structurel inchangé serait justifié pour 2016, afin de ménager une marge de sécurité suffisante en vue d'une correction durable du déficit excessif.

(11) Par conséquent, pour qu'il suive une trajectoire d'ajustement crédible et durable, il faudrait que le Portugal atteigne un déficit public de 2,5 % du PIB en 2016, ce qui correspond à un solde structurel inchangé par rapport à 2015. Ces objectifs budgétaires tiennent compte de la nécessité de compenser les effets secondaires de l'assainissement budgétaire sur les finances publiques, liés à son incidence sur l'économie au sens large.

(12) L'objectif de déficit qu'implique la trajectoire d'ajustement proposée n'intègre pas les possibles effets budgétaires directs d'éventuelles mesures de soutien au secteur bancaire au deuxième semestre de 2016. En effet, une grande incertitude entoure l'application effective et l'enregistrement statistique de ces mesures et, partant, leur incidence possible sur le déficit et la dette. Toute mesure éventuelle de soutien au secteur bancaire devrait viser à limiter autant que possible l'incidence budgétaire pour assurer la soutenabilité de la dette.

(13) Pour atteindre les objectifs budgétaires qu'implique la trajectoire d'ajustement proposée, de nouvelles mesures d'assainissement avec une incidence estimée à 0,25 % du PIB en 2016 sont jugées nécessaires, compte tenu également de la détérioration structurelle mise en évidence dans les prévisions du printemps 2016 de la Commission. En particulier, le Portugal devra mettre en œuvre les mesures prévues dans le budget 2016 ainsi que le mécanisme de contrôle des dépenses pour la passation de marchés de biens et de services, actuellement mis en exergue dans le programme de stabilité pour 2016. Il faudrait que ces économies soient complétées par d'autres mesures de nature structurelle axées sur les recettes, visant à augmenter les produits de la fiscalité indirecte en élargissant la base d'imposition et en réduisant les dépenses fiscales. L'une des voies pour y arriver pourrait être de revoir à la baisse le recours encore important aux taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée.

(14) En outre, le Portugal devrait renforcer ses réformes structurelles afin d'améliorer la compétitivité et la croissance durable à long terme conformément aux recommandations adressées par le Conseil au Portugal dans le cadre du semestre européen, et notamment celles concernant la correction de ses déséquilibres macroéconomiques excessifs. En particulier, de nouvelles mesures budgétaires structurelles sont nécessaires, pour permettre aux finances publiques portugaises de mieux résister aux chocs. Une mise en œuvre stricte et dans les délais prévus de la loi d'encadrement budgétaire révisée et de la loi sur le contrôle des engagements, accompagnée de nouvelles améliorations dans la collecte des recettes et le contrôle des dépenses, pourrait grandement contribuer à l'obtention et au maintien d'une position budgétaire saine. Le Portugal devrait présenter un calendrier clair et prendre des mesures afin d'apurer totalement les arriérés et d'améliorer l'efficience de son système de santé, de réduire la dépendance du système de retraites à l'égard des transferts budgétaires et de réaliser des économies budgétaires dans la restructuration des entreprises publiques.

(15) L'article 126, paragraphe 9, du TFUE prévoit que le Conseil peut, dans le cadre de sa décision de mettre en demeure un État membre en vertu de ladite disposition, demander à celui-ci de présenter, selon un calendrier précis, des rapports sur les efforts d'ajustement qu'il a consentis. L'article 5, paragraphe 1 *bis*, du règlement (CE) nº 1467/97 dispose que le rapport remis par l'État membre indique les objectifs visés pour les dépenses et les recettes publiques et précise les mesures de politique budgétaire prises en matière tant de dépenses que de recettes, et qu'il apporte des informations sur les actions engagées en réponse aux recommandations spécifiques du Conseil. Afin de faciliter le contrôle du délai fixé pour la mise en œuvre des recommandations contenues dans la présente décision, ainsi que du délai fixé pour la correction du déficit excessif, le Portugal devrait présenter ce rapport au plus tard le 15 octobre 2016, en même temps que son projet de plan budgétaire pour 2017.

(16) Dans le même délai du 15 octobre 2016, le Portugal devrait également présenter un programme de partenariat économique conformément à l'article 9, paragraphe 1, et à l'article 17, paragraphe 2, du règlement (UE) nº 473/2013 du Parlement européen et du Conseil [1]. Ce programme de partenariat économique devrait décrire les mesures et les réformes structurelles nécessaires pour assurer une correction effective et durable du déficit excessif et constituant un prolongement de son programme national de réformes et de son programme de stabilité, tout en tenant pleinement compte des recommandations du Conseil sur la mise en œuvre des orientations intégrées pour les politiques économiques et en matière d'emploi.

(17) Le Portugal devrait également faire rapport à la Commission et au comité économique et financier, conformément à l'article 10 du règlement (UE) nº 473/2013 et selon les spécifications définies dans le règlement délégué (UE) nº 877/2013 de la Commission [2]. Le rapport devrait être remis le 15 janvier 2017 au plus tard, et par la suite tous les trois mois,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. Le Portugal met fin à la situation actuelle de déficit excessif en 2016 au plus tard.

2. Le Portugal ramène son déficit public à 2,5 % du PIB en 2016. Cet objectif ne tient pas compte de l'incidence de l'effet direct d'un éventuel soutien au secteur bancaire. Cette amélioration du déficit public correspond à un solde structurel inchangé par rapport à 2015, sur la base des prévisions du printemps 2016 de la Commission. Le Portugal utilise en outre toutes les recettes imprévues pour accélérer la réduction du déficit et de la dette.

[1] Règlement (UE) nº 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (JO L 140 du 27.5.2013, p. 11).

[2] Règlement délégué (UE) nº 877/2013 de la Commission du 27 juin 2013 complétant le règlement (UE) nº 473/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro (JO L 244 du 13.9.2013, p. 23).

3. Outre les économies déjà intégrées dans les prévisions du printemps 2016 de la Commission, le Portugal adopte et met pleinement en œuvre des mesures d'assainissement à hauteur de 0,25 % du PIB en 2016. En particulier, le Portugal met pleinement en œuvre les mesures d'assainissement prévues dans le budget 2016, y compris le contrôle supplémentaire des dépenses pour la passation de marchés de biens et services mis en exergue dans le programme de stabilité. Le Portugal complète ces économies par des mesures supplémentaires de nature structurelle pour parvenir à l'effort structurel recommandé.

4. Le Portugal se tient prêt à adopter des mesures supplémentaires si les risques qui entourent les plans budgétaires se concrétisent. Les mesures d'assainissement budgétaire assurent une amélioration durable du solde des administrations publiques d'une manière propice à la croissance.

5. Pour garantir une amélioration durable des finances publiques, le Portugal met strictement en œuvre la loi d'encadrement budgétaire et la loi sur le contrôle des engagements, et améliore encore la collecte des recettes et le contrôle des dépenses. Le Portugal présente un calendrier clair et prend des mesures afin d'apurer totalement les arriérés et d'améliorer l'efficience de son système de santé, de réduire la dépendance de son système de retraites à l'égard des transferts budgétaires et de réaliser des économies budgétaires dans la restructuration des entreprises publiques.

Article 2

Le Conseil fixe au 15 octobre 2016 la date limite pour que le Portugal engage une action suivie d'effets et remette au Conseil et à la Commission un rapport sur l'action engagée en réponse à la présente décision. Ce rapport indique les objectifs visés pour les dépenses et les recettes publiques, précise les mesures discrétionnaires prises en matière tant de dépenses que de recettes, et apporte des informations sur les actions engagées conformément à l'article 1er, paragraphe 5.

Article 3

La République portugaise est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 8 août 2016.

Par le Conseil
Le président
M. LAJČÁK