Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2025/641

10.2.2025

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 21 janvier 2025

approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme du Portugal

(C/2025/641)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121,

vu le règlement (UE) 2024/1263, et notamment son article 17,

vu la recommandation de la Commission,

considérant ce qui suit:

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

(1) Un cadre de gouvernance économique de l'UE réformé est entré en vigueur le 30 avril 2024. Le règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale ([1]), ainsi que le règlement (CE) nº 1467/97 modifié relatif à la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ([2]) et la directive 2011/85/UE modifiée du Conseil sur les cadres budgétaires des États membres ([3]) constituent les éléments essentiels du cadre de gouvernance économique réformé de l'UE. Le cadre vise à promouvoir des finances publiques saines et viables, et une croissance durable et inclusive ainsi que la résilience au moyen de réformes et d'investissements, et à prévenir les déficits publics excessifs. Il promeut en outre l'appropriation au niveau national et est davantage axé sur le moyen terme, tout en visant une application plus efficace et cohérente des règles.

(2) Les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme que les États membres soumettent au Conseil et à la Commission sont au cœur du nouveau cadre de gouvernance économique. Les plans devraient atteindre deux objectifs: i) garantir notamment que, à la fin de la période d'ajustement, la dette publique suive une trajectoire descendante plausible ou demeure à des niveaux prudents, et que le déficit public soit ramené et maintenu en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB à moyen terme, et ii) garantir la réalisation des réformes et des investissements répondant aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen et répondant aux priorités communes de l'UE. À cette fin, chaque plan doit présenter un engagement à moyen terme en faveur d'une trajectoire des dépenses nettes ([4]), qui établit effectivement une contrainte budgétaire pour la durée du plan, couvrant quatre ou cinq ans (en fonction de la durée ordinaire de la législature d'un État membre). En outre, le plan doit expliquer comment l'État membre assurera la réalisation des réformes et des investissements répondant aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen, en particulier dans les recommandations par pays (y compris celles se rapportant à la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques, le cas échéant), et comment l'État membre répondra aux priorités communes de l'Union. La période d'ajustement budgétaire couvre une période de quatre ans, qui peut être prolongée de trois ans au maximum si l'État membre s'engage à réaliser un ensemble de réformes et d'investissements pertinents qui satisfont aux critères énoncés dans le règlement (UE) 2024/1263.

(3) Après la présentation du plan, la Commission doit évaluer si celui-ci satisfait aux exigences du règlement (UE) 2024/1263.

([1]) Règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil (JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) Règlement (UE) 2024/1264 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant le règlement (CE) nº 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj).

([3]) Directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres (JO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

([4]) Les dépenses nettes au sens de l'article 2 du règlement (UE) 2024/1263, à savoir les dépenses publiques, déduction faite i) des dépenses d'intérêts, ii) des mesures discrétionnaires en matière de recettes, iii) des dépenses relatives aux programmes de l'Union entièrement compensées par des recettes provenant de fonds de l'Union, iv) des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union, v) des éléments cycliques des dépenses liées aux indemnités de chômage et vi) des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires.

(4) Sur recommandation de la Commission, le Conseil doit ensuite adopter une recommandation fixant la trajectoire des dépenses nettes de l'État membre concerné et, le cas échéant, approuve l'ensemble d'engagements en matière de réformes et d'investissements qui sous-tend une prolongation de la période d'ajustement budgétaire.

CONSIDÉRATIONS RELATIVES AU PLAN BUDGÉTAIRE ET STRUCTUREL NATIONAL À MOYEN TERME DU PORTUGAL

(5) Le 11 octobre 2024, le Portugal a soumis au Conseil et à la Commission son plan budgétaire et structurel national à moyen terme. La présentation a eu lieu à la suite d'une prolongation du délai fixé à l'article 36 du règlement (UE) 2024/1263, comme convenu avec la Commission au vu des raisons invoquées par le Portugal.

Processus préalable à la présentation du plan

(6) Pour encadrer le dialogue menant à la présentation des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme, la Commission a communiqué au Portugal, le 21 juin 2024, la trajectoire de référence prévue à l'article 9 du règlement (UE) 2024/1263 ([5]). La Commission a publié cette trajectoire de référence le 11 octobre 2024 ([6]). La trajectoire de référence est fondée sur les risques et garantit que, à la fin de la période d'ajustement et en l'absence de mesures budgétaires supplémentaires au-delà de la période d'ajustement, la dette publique suit une trajectoire descendante plausible ou demeure à des niveaux prudents à moyen terme, et que le déficit public est ramené en dessous de 3 % du PIB au cours de la période d'ajustement et maintenu en dessous de cette valeur de référence à moyen terme. Le moyen terme se définit comme la période de dix ans suivant la fin de la période d'ajustement. Conformément aux articles 7 et 8 du règlement (UE) 2024/1263, la trajectoire de référence est également compatible avec la sauvegarde de la soutenabilité de la dette et la sauvegarde de la résilience du déficit. La trajectoire de référence du Portugal prévoit, sur la base des hypothèses de la Commission qui étayent les orientations préalables transmises en juin 2024 et en supposant une période d'ajustement de 4 ans, que la croissance des dépenses nettes ne doit pas dépasser les valeurs figurant dans le tableau 1. Cela correspond à une croissance moyenne des dépenses nettes de 3,6 % sur la période d'ajustement (2025-2028).

Tableau 1: Trajectoire de référence fournie par la Commission au Portugal le 21 juin 2024

	2025	2026	2027	2028	Moyenne 2025-2028
Croissance maximale des dépenses nettes (annuelle, en %)	4,1	3,6	3,4	3,3	3,6

Source: calculs de la Commission.

(7) Conformément à l'article 12 du règlement (UE) 2024/1263, le Portugal et la Commission ont engagé un dialogue technique de juillet à octobre 2024. Ce dialogue a porté sur la trajectoire des dépenses nettes envisagée par le Portugal et ses hypothèses sous-jacentes (en particulier les estimations de la croissance potentielle), sur la dérogation à la mesure de sauvegarde destinée à éviter une concentration en fin de période, ainsi que sur les réformes et investissements envisagés pour répondre aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen et aux priorités communes de l'Union en matière de transition écologique et numérique équitable, de résilience sociale et économique, de sécurité énergétique et de renforcement des capacités de défense.

(8) Selon les informations fournies dans son plan, le Portugal n'a pas procédé, avant la présentation du plan, à la consultation des parties prenantes nationales (y compris les partenaires sociaux) prévue à l'article 11, paragraphe 3, du règlement (UE) 2024/1263, conformément aux dispositions transitoires établies à l'article 36, paragraphe 1, point c), du règlement (UE) 2024/1263.

(9) Le conseil budgétaire national («Conselho das Finanças Públicas») a émis un avis sur les prévisions et hypothèses macroéconomiques qui sous-tendent la trajectoire pluriannuelle des dépenses nettes. Le conseil budgétaire a conclu que les projections relatives à la croissance économique et au déflateur du PIB semblent plausibles, mais a émis des réserves en ce qui concerne les estimations de la croissance potentielle et des écarts de production, en raison de leur plausibilité au regard du scénario macroéconomique global du plan.

([5]) Les orientations préalables transmises aux États membres et au Comité économique et financier comprennent des trajectoires sans prolongation de la période d'ajustement et avec prolongation de cette période (couvrant respectivement des périodes de 4 et de 7 ans). Elles comprennent également les principales conditions et hypothèses sous-jacentes initiales utilisées dans le cadre de projection de la dette publique à moyen terme de la Commission. La trajectoire de référence a été calculée sur la base de la méthode décrite dans le «Debt Sustainability Monitor» (rapport de suivi de la soutenabilité de la dette) de la Commission pour 2023 (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en). Elle se base sur les prévisions économiques du printemps 2024 de la Commission européenne et leur prolongation à moyen terme jusqu'en 2033, et la croissance du PIB ainsi que les coûts du vieillissement à long terme sont conformes au rapport 2024 sur le vieillissement élaboré conjointement par la Commission et le Conseil (https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en).

([6]) https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#portugal.

(10) Le plan a été présenté au parlement national le 11 octobre 2024.

Autres processus liés

(11) Le 15 octobre 2024, le Portugal a présenté son projet de plan budgétaire pour 2025. La Commission a adopté un avis sur ce projet de plan budgétaire le 26 novembre 2024 ([7]).

(12) Le 21 octobre 2024, le Conseil a adressé au Portugal une série de recommandations dans le cadre du Semestre européen ([8]).

RÉSUMÉ DU PLAN ET DE L'ÉVALUATION DE CELUI-CI PAR LA COMMISSION

(13) Conformément à l'article 16 du règlement (UE) 2024/1263, la Commission a évalué le plan comme suit:

Contexte: situation et perspectives macroéconomiques et budgétaires

(14) L'activité économique au Portugal a progressé de 2,5 % en 2023, sous l'effet de la demande intérieure et des exportations de services. Selon les prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne, l'économie devrait connaître une croissance de 1,7 % en 2024, principalement sous l'effet de la consommation privée et publique. En 2025, le PIB réel devrait augmenter de 1,9 %, grâce à l'accélération prévue des investissements. En 2026, le PIB réel devrait augmenter de 2,1 %, soutenu à nouveau par les investissements ainsi que par la consommation privée et publique. Sur la période couverte par les prévisions (2024-2026), la croissance potentielle du PIB au Portugal devrait diminuer pour passer de 2,5 % en 2023 à 1,9 % en 2026, sous l'effet d'une contribution moindre du travail correspondant au recul prévu de la population en âge de travailler. Le taux de chômage s'établissait à 6,5 % en 2023 et devrait atteindre, selon les prévisions de la Commission, 6,4 % en 2024 et 6,3 % en 2025, puis 6,2 % en 2026. L'inflation (déflateur du PIB) devrait diminuer, passant de 6,9 % en 2023 à 3,8 % en 2024, avant d'atteindre 2,5 % en 2025 et 2,2 % en 2026.

(15) En ce qui concerne l'évolution budgétaire, en 2023, l'excédent public du Portugal s'élevait à 1,2 % du PIB. Selon les prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne, il devrait atteindre 0,6 % du PIB en 2024 et diminuer encore pour s'établir à 0,4 % du PIB en 2025 puis, dans l'hypothèse de politiques inchangées, à 0,3 % en 2026. Les prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne tiennent compte du projet de budget 2025 du Portugal, que le gouvernement a soumis au parlement national en octobre. La dette publique s'établissait à 97,9 % du PIB à la fin de 2023. Selon les prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne, le ratio d'endettement devrait diminuer pour atteindre 95,7 % du PIB à la fin de 2024. Il devrait encore baisser pour s'établir à 92,9 % du PIB à la fin de 2025 et à 90,5 % à la fin de 2026. Les prévisions budgétaires de la Commission ne prennent pas en compte les engagements figurant dans les plans à moyen terme tant qu'ils ne sont pas étayés par des mesures concrètes, annoncées de manière crédible et suffisamment précisées.

Trajectoire des dépenses nettes et principales hypothèses macroéconomiques du plan

(16) Le plan budgétaire et structurel national à moyen terme du Portugal couvre la période 2025-2028 et présente un ajustement budgétaire sur quatre ans.

(17) Le plan contient toutes les informations requises par l'article 13 du règlement (UE) 2024/1263.

(18) Le plan comporte un engagement à respecter la trajectoire des dépenses nettes indiquée au tableau 2, correspondant à une croissance moyenne des dépenses nettes de 3,6 % au cours des années 2025 à 2028. La croissance moyenne des dépenses nettes indiquée dans le plan pour la période d'ajustement 2025-2028 est à peu près conforme ([9]) à la trajectoire de référence transmise par la Commission le 21 juin 2024. Le plan table sur une diminution progressive de la croissance potentielle du PIB, qui passerait de 2,4 % en 2024 à 1,6 % d'ici à 2028. En outre, le plan prévoit que le taux de croissance du déflateur du PIB diminuera pour passer de 3,1 % en 2024 à 2,6 % en 2025, et à 2,0 % par la suite jusqu'en 2028.

Tableau 2: Trajectoire des dépenses nettes et principales hypothèses du plan du Portugal

	2024	2025	2026	2027	2028	Moyenne sur la période de validité du plan sur la période 2025-2028
Croissance des dépenses nettes (annuelle, en %)	11,8	5,0	5,1	1,2	3,3	3,6
Croissance des dépenses nettes (cumulée, à partir de l'année de référence 2023, en %)	11,8	17,4	23,4	24,8	28,9	Sans objet

([7]) Avis de la Commission sur le projet de plan budgétaire du Portugal, 26.11.2024, C(2024) 9063 final.
([8]) Recommandation du Conseil du 21 octobre 2024 relative aux politiques économique, budgétaire, de l'emploi et structurelle du Portugal.
([9]) La différence n'est pas visible en raison de l'arrondi.

	2024	2025	2026	2027	2028	Moyenne sur la période de validité du plan sur la période 2025-2028
Croissance potentielle du PIB (en %)	2,4	2,1	2,0	1,7	1,6	1,8
Inflation (croissance du déflateur du PIB) (en %)	3,1	2,6	2,0	2,0	2,0	2,2

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme du Portugal et calculs de la Commission.

Implications des engagements en matière de dépenses nettes prévus dans le plan concernant la dette publique

(19) Si la trajectoire des dépenses nettes à laquelle s'engage le plan et les hypothèses sous-jacentes se concrétisent, la dette publique devrait, selon le plan, diminuer progressivement, passant de 95,9 % en 2024 à 83,2 % du PIB à la fin de la période d'ajustement (2028), comme indiqué dans le tableau ci-après. Après l'ajustement, le ratio d'endettement devrait, selon le plan, diminuer régulièrement à moyen terme, pour s'établir à 64,8 % d'ici à 2038.

Tableau 3: Évolution de la dette publique et du solde public dans le plan du Portugal

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2038
Dette publique (en % du PIB)	97,9	95,9	93,3	90,4	87,2	83,2	64,8
Solde public (en % du PIB)	1,2	0,4	0,3	0,1	1,1	1,3	- 1,2

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme du Portugal.

En conséquence, selon le plan, le ratio de la dette publique se maintiendrait sur une trajectoire descendante à la fin de la période d'ajustement (2028). Cela est plausible étant donné que, sur la base des hypothèses du plan, la dette devrait diminuer au cours des dix années suivant la période d'ajustement selon l'ensemble des tests de résistance déterministes de l'analyse de la soutenabilité de la dette réalisée par la Commission, et les projections stochastiques indiquent que la dette diminuerait avec une probabilité suffisamment grande. En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes proposée dans le plan est compatible avec l'exigence relative à la dette énoncée à l'article 6, point a), et à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263.

Implications des engagements en matière de dépenses nettes prévus dans le plan concernant le solde public

(20) Sur la base de la trajectoire des dépenses nettes et des hypothèses du plan, l'excédent public devrait augmenter, passant de 0,3 % du PIB en 2025 à 1,3 % du PIB en 2028. Ainsi, selon le plan, le solde public ne dépasserait pas la valeur de référence de 3 % du PIB à la fin de la période d'ajustement (2028). En outre, au cours des dix ans suivant la période d'ajustement (c'est-à-dire jusqu'en 2038), le déficit public ne dépasserait pas 3 % du PIB. En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes proposée dans le plan est compatible avec l'exigence relative au déficit énoncée à l'article 6, point b), et à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263.

Profil temporel de l'ajustement budgétaire

(21) Le profil temporel de l'ajustement budgétaire, mesuré comme la variation du solde primaire structurel telle que décrite dans le plan, est concentré en fin de période, par rapport à la trajectoire linéaire visée à l'article 6, point c), du règlement (UE) 2024/1263. Selon le plan, ce profil de l'ajustement budgétaire est déterminé par l'incidence sur les dépenses des projets financés par des prêts au titre de la facilité pour la reprise et la résilience. Le tableau 4 présente l'évolution du solde primaire structurel selon le plan. La diminution de l'excédent primaire structurel en 2025 et 2026 et son augmentation en 2027 s'expliquent principalement par ce type de dépenses (qui devraient augmenter de 0,2 et 0,6 point de pourcentage du PIB en 2025 et 2026, respectivement). Sans tenir compte des dépenses liées aux

projets financés par des prêts au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, l'ajustement budgétaire devrait rester globalement linéaire au cours de la période d'ajustement (de 2025 à 2028). En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes présentée dans le plan est compatible avec la mesure de sauvegarde destinée à éviter une concentration en fin de période prévue à l'article 6, point c), et avec la disposition transitoire prévue à l'article 36, paragraphe 1, point e), du règlement (UE) 2024/1263.

Tableau 4: Évolution du solde primaire structurel dans le plan du Portugal

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Solde primaire structurel (en % du PIB)	3,2	2,3	2,1	1,7	2,8	2,9
Variation du solde primaire structurel (en p.p.)	Sans objet	- 0,9	- 0,1	- 0,5	1,1	0,1

Source: plan budgétaire et structurel à moyen terme du Portugal.

Compatibilité du plan avec la sauvegarde de la résilience du déficit

(22) Si les hypothèses et les engagements du plan se concrétisaient, le déficit structurel resterait inférieur à 1,5 % du PIB tout au long de la période d'ajustement. En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la marge de résilience commune visée à l'article 8, paragraphe 1, du règlement (UE) 2024/1263 continuera d'être respectée, de sorte que l'amélioration supplémentaire du solde primaire structurel visée à l'article 8, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263 n'est pas nécessaire.

Compatibilité du plan avec la sauvegarde de la soutenabilité de la dette

(23) Conformément à l'article 7 du règlement (UE) 2024/1263, puisque le plan prévoit que la dette publique dépassera 90 % du PIB en 2025 et 2026, le ratio de la dette doit, tant qu'il dépasse 90 %, diminuer d'au moins 1 point de pourcentage en moyenne par an, puis, passé cette limite, de 0,5 point de pourcentage en moyenne. Cette diminution moyenne est calculée sur la période 2024-2028 et représente 3,0 points de pourcentage. En conséquence, sur la base des engagements et des hypothèses macroéconomiques contenus dans le plan, la trajectoire des dépenses nettes proposée dans le plan est compatible avec la sauvegarde de la soutenabilité de la dette.

Hypothèses macroéconomiques retenues dans le plan

(24) Le plan repose sur une série d'hypothèses qui s'écartent des hypothèses de la Commission transmises au Portugal le 21 juin 2024. En particulier, le plan contient des hypothèses différentes pour six variables, à savoir le point de départ (les conditions budgétaires et macroéconomiques prévalant en 2024), la croissance potentielle du PIB, la croissance du déflateur du PIB, la croissance du PIB réel, la résorption de l'écart de production, le taux d'intérêt implicite nominal et les hypothèses de recettes. En outre, l'ajustement budgétaire est concentré en fin de période. Une évaluation des différences entre les hypothèses est présentée ci-dessous. Les différences entre les hypothèses dont l'incidence sur la croissance moyenne des dépenses nettes est la plus significative sont énumérées et évaluées ci-dessous, chacune étant considérée séparément.

— Le plan table sur une croissance potentielle du PIB légèrement supérieure, de 0,1 point de pourcentage en moyenne au cours de la période d'ajustement (jusqu'en 2028). Après la fin de la période d'ajustement, c'est-à-dire à partir de 2028, les séries de croissance potentielle convergent vers les orientations préalables de la Commission. Cela contribue à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes sur la période d'ajustement soit plus élevée dans le plan que selon les hypothèses de la Commission. Globalement, cette différence jusqu'en 2028 résulte de l'actualisation des séries de PIB potentiel, réalisée par le Portugal sur la base de la méthode commune de l'UE. Elle est jugée plausible car elle s'explique par les projections macroéconomiques à court terme du Portugal figurant dans le plan budgétaire et structurel à moyen terme, qui sont légèrement plus favorables que dans les orientations préalables, mais conformes aux prévisions de l'automne 2024 de la Commission européenne, par une légère révision à la hausse de la croissance du PIB réel pour 2022-2023 et par l'actualisation des projections démographiques d'Eurostat. En conséquence, cette hypothèse est considérée comme dûment justifiée.

— Le plan table sur un profil temporel de l'ajustement budgétaire, mesuré comme la variation du solde primaire structurel, qui est concentré en fin de période (2027 et 2028), par rapport à l'hypothèse d'un ajustement linéaire retenue par la Commission. Cela contribue à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes sur la période d'ajustement soit plus faible dans le plan que selon les hypothèses de la Commission. Cette différence s'explique

par l'incidence prévue sur les dépenses des projets financés par des prêts au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, qui devrait augmenter pour atteindre 1,0 % du PIB en 2026, contre 0,1 % du PIB en 2024. La concentration en fin de période de l'ajustement budgétaire est conforme à l'article 6, point c), et à la disposition transitoire prévue à l'article 36, paragraphe 1, point e), du règlement (UE) 2024/1263. En conséquence, cette hypothèse est considérée comme dûment justifiée.

Les autres écarts n'ont pas d'incidence significative sur la croissance moyenne des dépenses nettes par rapport aux hypothèses de la Commission. De manière générale, toutes les différences entre les hypothèses prises ensemble contribuent à ce que la croissance moyenne des dépenses nettes dans le plan soit globalement conforme à la trajectoire de référence. La Commission tiendra compte de l'évaluation ci-dessus des hypothèses du plan dans les futures évaluations du respect de la trajectoire des dépenses nettes.

Stratégie budgétaire du plan

(25) Selon la stratégie budgétaire indicative exposée dans le plan, les engagements relatifs aux dépenses nettes seront réalisés au moyen de la maîtrise des dépenses et d'augmentations discrétionnaires des recettes. Bien que le plan présente des mesures de politique budgétaire pesant sur les recettes, telles que l'actualisation prévue du régime d'imposition du revenu des jeunes, celles-ci devraient être compensées par la suppression des mesures d'urgence en matière d'énergie en 2025, telles que le dégel du taux sur le carbone dans le cadre de la taxe sur les carburants et la clôture progressive des projets financés par des prêts au titre de la facilité pour la reprise et la résilience en 2027. La définition des mesures de politiques publiques à adopter doit être confirmée ou ajustée et quantifiée dans les budgets annuels. Des risques pèsent sur la mise en œuvre de la stratégie budgétaire indicative figurant dans le plan, qui découlent de risques liés aux pressions croissantes en matière de dépenses exercées sur les salaires de la fonction publique et les transferts sociaux. En outre, le projet de plan budgétaire pour 2025 précise les mesures au moyen desquelles sera réalisé l'engagement en matière de dépenses nettes pour 2025 ([10]).

Réformes et perspectives d'investissements du plan visant à relever les principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen et à répondre aux priorités communes de l'Union

(26) Le plan décrit les intentions des pouvoirs publics concernant les réformes et les investissements visant à relever les principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen, en particulier dans les recommandations par pays, et à répondre aux priorités communes de l'Union. Les réformes et les investissements prévus par le plan se fondent sur un document stratégique du gouvernement («Grandes Opções 2024-2028»). Le plan présente plus de 60 réformes et investissements, dont 27 sont classés comme bénéficiant d'un soutien financier au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et des fonds de la politique de cohésion.

(27) En ce qui concerne la priorité commune que constitue une transition écologique et numérique équitable, y compris les objectifs climatiques fixés dans le règlement (UE) 2021/1119, le plan comprend l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan stratégique dans le domaine de l'eau et l'élaboration de programmes spécifiques visant à promouvoir l'utilisation rationnelle de l'eau (recommandation par pays de 2024 sur l'utilisation rationnelle de l'eau), des mesures visant à améliorer la gestion des déchets et à promouvoir l'économie circulaire (recommandation par pays de 2022 et 2023 sur l'économie circulaire), des investissements dans les réseaux internet mobiles à haut débit pour les territoires à faible densité de population et une stratégie numérique nationale (recommandation par pays de 2019 sur l'amélioration de l'habileté numérique), la construction d'infrastructures ferroviaires (rail et TGV) (recommandation par pays de 2020 et 2019 sur l'infrastructure ferroviaire), ainsi que le renforcement des programmes visant à soutenir les investissements en faveur de l'efficacité énergétique des bâtiments, notamment des bâtiments résidentiels, comme prévu dans le plan pour la reprise et la résilience (PRR; recommandation par pays de 2023 et 2022 sur l'efficacité énergétique des bâtiments). En ce qui concerne cette priorité commune, le Portugal prévoit également de renforcer les interconnexions de données entre les autorités fiscales et de sécurité sociale, les bureaux d'enregistrement et les notaires, en vue de répondre à la recommandation par pays de 2024, 2023 et 2022 sur l'efficacité des systèmes de prélèvement et de protection sociale.

(28) En ce qui concerne la priorité commune que constitue la résilience sociale et économique, y compris le socle européen des droits sociaux, le plan comprend une augmentation du salaire minimum national (recommandation par pays de 2020 et 2019 sur le marché du travail et la protection sociale) et une mesure visant à garantir l'accès universel et gratuit aux structures de garde d'enfants et à l'enseignement préscolaire (recommandation par pays de 2020 et 2019 sur l'efficacité et l'adéquation de la protection sociale), des mesures liées aux politiques du marché du travail, y compris les programmes de perfectionnement et de reconversion professionnels prévus dans le PRR (recommandation par pays de 2020 et 2019 sur les compétences et l'éducation), la mise en place d'une ligne d'investissement pour les start-up et le capital-risque par la création d'un fonds pour les investissements hybrides en fonds propres (recommandation par pays de 2020 sur l'innovation), une réforme des régimes d'insolvabilité afin d'accélérer le traitement et les décisions judiciaires, également incluse dans le PRR (recommandation par pays de 2019 sur l'amélioration de l'efficacité des procédures d'insolvabilité et de recouvrement), une réforme en matière de communication d'informations de la part des entreprises sur les obligations de service public et les indemnisations publiques (recommandation par pays de 2019 sur les entreprises publiques), un plan

([10]) Voir l'avis de la Commission sur le projet de plan budgétaire du Portugal, 26.11.2024, C(2024) 9063 final.

d'investissement pluriannuel en faveur du service national de santé et un plan en faveur de l'activité physique et du sport (recommandation par pays de 2020 sur les soins de santé), ainsi que la simplification du régime fiscal associé aux opérations de restructuration et de concentration des entreprises (recommandation par pays de 2024 sur l'amélioration de l'efficacité du système fiscal).

(29) En ce qui concerne la priorité commune que constitue la sécurité énergétique, le plan comprend une réforme visant à rationaliser l'octroi de licences pour les projets dans le domaine des énergies renouvelables (Structure de mission pour l'octroi de licences pour les projets dans le domaine des énergies renouvelables – EMER 2030), qui fait également partie du chapitre REPowerEU du PRR (recommandation par pays de 2023 et 2022 sur la simplification et la numérisation des autorisations pour le déploiement des énergies renouvelables), des mesures visant à garantir une planification plus intégrée, coordonnée et efficace des réseaux énergétiques, ainsi qu'une stratégie nationale pour la connaissance, le recensement et l'exploitation durable des matières premières critiques et stratégiques.

(30) En ce qui concerne la priorité commune que constituent les capacités de défense, le plan comprend le renforcement des capacités de l'industrie de la défense par des investissements supplémentaires dans le rééquipement, les matériaux et la modernisation des installations militaires, ainsi que la révision des procédures de passation de marchés publics spécifiques dans les secteurs de la défense.

(31) Le plan fournit également des informations concernant la cohérence et, le cas échéant, la complémentarité avec les fonds de la politique de cohésion et le PRR du Portugal. Le Portugal prévoit des liens entre les réformes et les investissements dans le cadre des défis stratégiques nationaux, du PRR et de l'accord de partenariat, y compris, le cas échéant, des liens avec les programmes pertinents de la politique de cohésion, les mesures du PRR et le socle européen des droits sociaux.

(32) Le plan vise à contribuer à répondre aux besoins en investissements publics du Portugal liés aux priorités communes de l'Union. En ce qui concerne la priorité commune que constitue une transition écologique et numérique équitable, le Portugal souligne la nécessité d'un plan de réseau d'infrastructures interconnectées pour une utilisation plus rationnelle de l'eau, des mesures de restauration et de conservation de la nature, la nécessité d'un pacte national pour les forêts et de mesures supplémentaires de résilience dans les zones côtières afin de s'adapter aux effets du changement climatique, ainsi que la nécessité d'investir dans la numérisation et l'innovation technologique. En ce qui concerne la priorité commune que constitue la résilience sociale et économique, le Portugal souligne la nécessité de mesures de soutien supplémentaires en faveur des victimes de violences domestiques et de la traite des êtres humains. En ce qui concerne la sécurité énergétique, le Portugal souligne la nécessité de poursuivre les efforts visant à diversifier le bouquet énergétique, à réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles et à mieux gérer les ressources géologiques et les matières premières critiques. Enfin, en ce qui concerne le renforcement des capacités en matière de défense, le Portugal constate des déficits de financement et d'investissement dans le domaine militaire et souligne la nécessité d'améliorer l'attractivité des carrières militaires.

Conclusion de l'évaluation menée par la Commission

(33) Dans l'ensemble, la Commission est d'avis que le plan du Portugal remplit les exigences du règlement (UE) 2024/1263.

CONCLUSION GÉNÉRALE DU CONSEIL

(34) Le Conseil se félicite du plan budgétaire et structurel à moyen terme du Portugal et estime que sa mise en œuvre intégrale serait propre à garantir des finances publiques saines et à contribuer à la soutenabilité de la dette publique ainsi qu'à une croissance durable et inclusive.

(35) Le Conseil prend note de l'évaluation du plan par la Commission. Toutefois, le Conseil invite la Commission à présenter son évaluation des futurs plans dans un document distinct de ses recommandations en vue de recommandations du Conseil.

(36) Le Conseil prend note de l'évaluation par la Commission de la trajectoire des dépenses nettes et des principales hypothèses macroéconomiques du plan, y compris en liaison avec les orientations préalables établies par la Commission, ainsi que des implications de la trajectoire des dépenses nettes du plan pour le déficit et la dette publics. Le Conseil prend note de l'évaluation de la Commission selon laquelle les hypothèses macroéconomiques et budgétaires, bien qu'elles diffèrent dans certains cas des hypothèses de la Commission, y compris pour tenir compte de données macroéconomiques et budgétaires actualisées, sont, d'une façon générale, dûment justifiées et étayées par des arguments économiques solides. Le Conseil prend note de la stratégie budgétaire globale du plan et des risques pesant sur les perspectives, qui pourraient avoir une incidence sur la concrétisation du scénario macroéconomique et sur les hypothèses sous-jacentes ainsi que sur la mise en œuvre de la trajectoire des dépenses nettes du plan. En particulier, le Conseil note que, selon le plan, à l'exception des dépenses liées aux projets financés par des prêts au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, l'effort d'ajustement budgétaire sous-jacent durant la période couverte par le plan est linéaire. Le Conseil se félicite que les parties prenantes concernées aient été associées au niveau national avant la présentation du plan. Le Conseil note aussi que les risques géopolitiques peuvent exercer une pression sur les dépenses de défense.

(37) Le Conseil attend du Portugal qu'il se tienne prêt à ajuster sa stratégie budgétaire si nécessaire pour garantir la mise en œuvre de sa trajectoire des dépenses nettes. Le Conseil est résolu à suivre de près les évolutions économiques et budgétaires, y compris celles qui sous-tendent le scénario du plan.

(38) Le Conseil estime justifié de mener, en temps utile pour le prochain cycle de surveillance budgétaire, de nouvelles discussions visant à dégager une compréhension commune des implications en matière de surveillance annuelle des taux de croissance cumulés des dépenses nettes.

(39) Le Conseil prend note de la description, par la Commission, des besoins et intentions en matière de réformes et d'investissements en réponse aux principaux défis recensés dans le cadre du Semestre européen, et souligne qu'il importe d'assurer la concrétisation de ces réformes et investissements. Le Conseil, sur la base des rapports présentés par la Commission, évaluera ces réformes et investissements et suivra leur mise en œuvre dans le cadre du Semestre européen.

(40) Le Conseil attend avec intérêt les rapports d'avancement annuels du Portugal, qui contiendront, en particulier, des informations sur les progrès accomplis en ce qui concerne la mise en œuvre de la trajectoire des dépenses nettes fixée par le Conseil et la mise en œuvre des réformes et des investissements plus larges dans le cadre du Semestre européen.

(41) Conformément à l'article 17 du règlement (UE) 2024/1263, le Conseil recommande au Portugal la trajectoire des dépenses nettes fixée dans le plan.

RECOMMANDE au Portugal:

1. de veiller à ce que la croissance des dépenses nettes ne dépasse pas les valeurs maximales fixées à l'annexe I de la présente recommandation.

Fait à Bruxelles, le 21 janvier 2025.

Par le Conseil

Le président

A. DOMAŃSKI

ANNEXE I

Taux de croissance maxima des dépenses nettes
(taux de croissance annuels et cumulés, en termes nominaux)

Portugal

Années		2025	2026	2027	2028
Taux de croissance (en %)	Annuels	5,0	5,1	1,2	3,3
	Cumulés (*)	17,4	23,4	24,8	28,9

(*) Les taux de croissance cumulés sont calculés par référence à l'année de base 2023. Les taux de croissance cumulés sont utilisés dans le suivi annuel de la conformité ex post dans le compte de contrôle.