Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2025/3996

20.8.2025

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 8 juillet 2025

relative aux politiques économique, sociale, de l'emploi, structurelle et budgétaire du Portugal

(C/2025/3996)

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 (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) n° 1466/97 ([1]) du Conseil, et notamment son article 3, paragraphe 3,

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:

Considérations générales

(1) Le règlement (UE) 2024/1263, qui est entré en vigueur le 30 avril 2024, précise les objectifs du cadre de gouvernance économique, qui vise à promouvoir des finances publiques saines et viables, une croissance durable et inclusive ainsi que la résilience au moyen de réformes et d'investissements, et à prévenir les déficits publics excessifs. Il dispose que le Conseil et la Commission exercent une surveillance multilatérale dans le cadre du Semestre européen, conformément aux objectifs et aux exigences du TFUE. Le Semestre européen comprend, en particulier, la formulation de recommandations par pays et la surveillance de leur mise en œuvre. En outre, le règlement encourage les États membres à s'approprier la politique budgétaire et axe davantage celle-ci sur le moyen terme, tout en visant une application plus efficace et plus cohérente des règles. Chaque État membre doit présenter au Conseil et à la Commission un plan budgétaire et structurel national à moyen terme, contenant ses engagements en matière budgétaire, et en matière de réformes et d'investissements sur un horizon de quatre ou cinq ans, en fonction de la durée de la législature nationale. La trajectoire des dépenses nettes ([2]), dans chacun de ces plans, doit être conforme aux exigences du règlement, et notamment aux obligations de placer ou de maintenir la dette publique sur une trajectoire descendante plausible avant la fin de la période d'ajustement, ou de la maintenir à des niveaux prudents inférieurs à 60 % du produit intérieur brut (PIB) et de ramener et/ou de maintenir le déficit public en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité à moyen terme. Lorsqu'un État membre s'engage à mettre en œuvre un ensemble pertinent de réformes et d'investissements conformément aux critères énoncés dans le règlement, la période d'ajustement peut être prolongée, de trois ans au maximum.

([1]) JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

([2]) Aux termes de l'article 2, point 2), du règlement (UE) 2024/1263, on entend par «dépenses nettes» 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.

(2) Le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil ([3]), qui a établi la facilité pour la reprise et la résilience (ci-après dénommée la «facilité»), est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité apporte un soutien financier aux États membres, créant une impulsion budgétaire financée par l'Union, pour la mise en œuvre de réformes et d'investissements. Conformément aux priorités du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques, la facilité favorise la reprise économique et sociale par la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables tendant, en particulier, à promouvoir les transitions écologique et numérique et à rendre les économies des États membres plus résilientes. Elle contribue également à renforcer les finances publiques et à stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen et à long termes, à améliorer la cohésion territoriale au sein de l'Union et à soutenir la poursuite de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux.

(3) Le règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil ([4]) (ci-après dénommé le «règlement REPowerEU»), adopté le 27 février 2023, vise à éliminer progressivement la dépendance de l'Union à l'égard des importations de combustibles fossiles russes. Cet effort contribue à garantir la sécurité énergétique de l'Union en diversifiant son approvisionnement énergétique et en augmentant son utilisation des énergies renouvelables, ses capacités de stockage de l'énergie et son efficacité énergétique. Le Portugal a ajouté un chapitre REPowerEU à son plan national pour la reprise et la résilience, afin de financer des réformes et des investissements clés qui contribueront à la réalisation des objectifs REPowerEU.

(4) Le 22 avril 2021, le Portugal a présenté son plan national pour la reprise et la résilience à la Commission, conformément à l'article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241. En vertu de l'article 19 de ce règlement, la Commission a évalué la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence du plan pour la reprise et la résilience selon les lignes directrices concernant l'évaluation figurant à l'annexe V dudit règlement. Le 13 juillet 2021, le Conseil a adopté sa décision d'exécution relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour le Portugal ([5]), laquelle a été modifiée le 10 octobre 2023 en vertu de l'article 18, paragraphe 2, du règlement pour actualiser la contribution financière maximale au titre du soutien financier non remboursable, ainsi que pour inclure le chapitre REPowerEU ([6]). La libération des tranches est subordonnée à l'adoption d'une décision de la Commission, conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement, indiquant que le Portugal a atteint de manière satisfaisante les jalons et cibles pertinents établis dans la décision d'exécution du Conseil. Les jalons et cibles ne peuvent être considérés comme atteints de manière satisfaisante qu'en l'absence de régression sur les jalons et cibles de la même réforme ou du même investissement précédemment atteints.

(5) Le 21 janvier 2025, le Conseil a adopté, sur recommandation de la Commission, une recommandation approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme du Portugal ([7]). Le plan, présenté conformément à l'article 11 et à l'article 36, paragraphe 1, point a), du règlement (UE) 2024/1263, couvre la période 2025-2028 et présente une trajectoire d'ajustement budgétaire s'étalant sur quatre ans.

(6) Le 26 novembre 2024, la Commission a adopté un avis sur le projet de plan budgétaire 2025 du Portugal. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport 2025 sur le mécanisme d'alerte, dans lequel le Portugal n'est pas mentionné parmi les États membres devant faire l'objet d'un bilan approfondi. La Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro et une proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2025, qui analyse la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux. Le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro ([8]) le 13 mai 2025 et le rapport conjoint sur l'emploi le 10 mars 2025.

([3]) Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil du 27 février 2023 modifiant le règlement (UE) 2021/241 en ce qui concerne les chapitres REPowerEU des plans pour la reprise et la résilience et modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013, (UE) 2021/1060 et (UE) 2021/1755, et la directive 2003/87/CE (JO L 63 du 28.2.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([5]) Décision d'exécution du Conseil du 13 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour le Portugal (ST 10149/2021).

([6]) Décision d'exécution du Conseil du 10 octobre 2023 modifiant la décision d'exécution du 13 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour le Portugal (ST 13351/23).

([7]) Recommandation du Conseil du 21 janvier 2025 approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme du Portugal (JO C, C/2025/641, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/641/oj).

([8]) Recommandation du Conseil du 13 mai 2025 concernant la politique économique de la zone euro (JO C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

(7) Le 29 janvier 2025, la Commission a publié la boussole pour la compétitivité, un cadre stratégique pour stimuler la compétitivité mondiale de l'UE sur les cinq prochaines années. La boussole met en avant les trois impératifs de transformation pour une croissance économique durable: i) l'innovation; ii) la décarbonation et la compétitivité; et iii) la sécurité. Afin de combler le retard d'innovation, l'UE entend favoriser l'innovation industrielle, soutenir la croissance des jeunes entreprises au moyen d'initiatives telles que la stratégie de l'UE en faveur des jeunes pousses et des entreprises en expansion, et promouvoir l'adoption de technologies avancées comme l'intelligence artificielle et l'informatique quantique. Poursuivant l'objectif d'une économie plus verte, la Commission a présenté un plan d'action global pour une énergie abordable et un pacte pour une industrie propre, visant à garantir que la transition vers une énergie propre reste efficace par rapport à son coût, ne nuit pas à la compétitivité, en particulier pour les secteurs à forte intensité énergétique, et est un moteur de croissance. Afin de réduire ses dépendances excessives et d'accroître sa sécurité, l'Union est déterminée à renforcer ses partenariats commerciaux mondiaux, à diversifier ses chaînes d'approvisionnement et à sécuriser son accès aux matières premières critiques et aux sources d'énergie propres. La mise en œuvre de ces priorités s'appuie sur des catalyseurs horizontaux, à savoir la simplification de la réglementation, l'approfondissement du marché unique, le financement de la compétitivité et une union de l'épargne et des investissements, la promotion des compétences et d'emplois de qualité, et une meilleure coordination des politiques de l'UE. La boussole pour la compétitivité est alignée sur le Semestre européen, de manière à ce que les politiques économiques des États membres soient en phase avec les objectifs stratégiques de la Commission et à créer ainsi une approche unifiée de la gouvernance économique qui favorise la croissance durable, l'innovation et la résilience dans l'ensemble de l'Union.

(8) En 2025, le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques se déroule toujours parallèlement à la mise en œuvre de la facilité. La pleine mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience reste essentielle à la réalisation des priorités stratégiques du Semestre européen, car ces plans permettent aux pays concernés de relever efficacement l'ensemble, ou une partie non négligeable, des défis identifiés dans les recommandations par pays qui leur ont été adressées ces dernières années. Ces recommandations par pays conservent leur pertinence pour les plans pour la reprise et la résilience modifiés conformément à l'article 21 du règlement (UE) 2021/241.

(9) Les recommandations par pays de 2025 pointent tous les grands défis de politique économique auxquels les mesures prévues dans les plans pour la reprise et la résilience répondent insuffisamment, en tenant compte des défis pertinents déjà mis en évidence dans les recommandations par pays de 2019 à 2024.

(10) Le 4 juin 2025, la Commission a publié le rapport 2025 pour le Portugal. Ce rapport évalue les progrès accomplis par le Portugal dans les suites données aux recommandations qui lui ont été spécifiquement adressées et fait le point de la mise en œuvre, par le Portugal, de son plan pour la reprise et la résilience. Sur la base de cette analyse, il mentionne les défis les plus pressants auxquels le Portugal est confronté. Il évalue également les progrès accomplis par le Portugal dans la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et dans la réalisation des grands objectifs de l'Union pour 2030 en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale, ainsi que dans la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies.

Évaluation du rapport d'avancement annuel

(11) Le 21 janvier 2025, le Conseil a recommandé les taux de croissance maximaux des dépenses nettes suivants pour le Portugal: 5,0 % en 2025, 5,1 % en 2026, 1,2 % en 2027 et 3,3 % en 2028, qui se rapportent aux taux de croissance cumulés maximaux calculés par rapport à 2024 correspondant à 17,4 % en 2025, 23,4 % en 2026, 24,8 % en 2027 et 28,9 % en 2028. Le 30 avril 2025, le Portugal a présenté son rapport d'avancement annuel ([9]) sur le respect des taux de croissance maximaux des dépenses nettes recommandés et la mise en œuvre de réformes et d'investissements répondant aux principaux défis recensés dans les recommandations par pays du Semestre européen. Le rapport d'avancement annuel tient également compte des rapports semestriels présentés par le Portugal sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2021/241.

(12) La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et ses répercussions représentent un défi existentiel pour l'Union européenne. La Commission a recommandé d'activer de manière coordonnée la clause dérogatoire nationale du pacte de stabilité et de croissance afin de soutenir les efforts déployés par l'UE en vue d'une augmentation rapide et significative des dépenses de défense, et cette proposition a été accueillie favorablement par le Conseil européen le 6 mars 2025. À la suite de la demande formulée par le Portugal le 30 avril 2025, le Conseil, sur recommandation de la Commission, a adopté, le 8 juillet 2025, une recommandation autorisant le Portugal à s'écarter des taux de croissance maximaux des dépenses nettes recommandés et à les dépasser ([10]).

([9]) Les rapports annuels d'avancement 2025 sont disponibles à l'adresse suivante: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en?prefLang=fr.

([10]) Recommandation du Conseil du 8 juillet 2025 autorisant le Portugal à s'écarter des taux de croissance maximaux des dépenses nettes fixés par le Conseil en application du règlement (UE) 2024/1263 (Activation de la clause dérogatoire nationale) (JO C, C/2025/3972, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3972/oj).

(13) Sur la base des données validées par Eurostat ([11]), l'excédent public du Portugal est passé de 1,2 % du PIB en 2023 à 0,7 % en 2024, tandis que la dette publique est passée de 97,7 % du PIB à la fin de 2023 à 94,9 % à la fin de 2024. Selon les calculs de la Commission, ces évolutions correspondent à un taux de croissance des dépenses nettes de 12,0 % en 2024. Dans le rapport d'avancement annuel 2025, le Portugal estime à 11,6 % la croissance des dépenses nettes en 2024. La Commission estime que la croissance des dépenses nettes a été plus élevée que dans le rapport d'avancement annuel. La différence entre les calculs de la Commission et les estimations des autorités nationales est due à l'incidence plus élevée des mesures discrétionnaires en matière de recettes estimées par la Commission qui diminuent les recettes, en particulier celles liées à l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Sur la base des estimations de la Commission, l'orientation budgétaire ([12]), qui inclut à la fois les dépenses financées au niveau national et les dépenses financées par l'UE, était expansionniste, de 1,6 % du PIB, en 2024.

(14) Selon le rapport d'avancement annuel, le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires du Portugal prévoit une croissance du PIB réel de 2,4 % en 2025, tandis qu'il prévoit une inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) de 2,4 % en 2025. Les prévisions du printemps 2025 de la Commission tablent sur une croissance du PIB réel de 1,8 % en 2025 et de 2,2 % en 2026, tandis que l'inflation mesurée par l'IPCH devrait s'établir à 2,1 % en 2025 et à 2,0 % en 2026.

(15) Dans le rapport d'avancement annuel, l'excédent des administrations publiques devrait diminuer pour s'établir à 0,3 % du PIB en 2025, tandis que le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer pour s'établir à 91,5 % d'ici à fin 2025. Ces évolutions correspondent à une croissance des dépenses nettes de 3,4 % en 2025. Dans ses prévisions du printemps 2025, la Commission table sur un excédent des administrations publiques de 0,1 % du PIB en 2025. La diminution de l'excédent en 2025 reflète principalement l'incidence des mesures de politique budgétaire qui devraient augmenter les dépenses, notamment les salaires de la fonction publique et les transferts sociaux, et réduire les recettes résultant de la mise à jour du régime d'imposition du revenu des jeunes et des incitations fiscales relatives à l'impôt sur les sociétés. Selon les calculs de la Commission, ces évolutions correspondent à une croissance des dépenses nettes de 6,1 % en 2025. Ces projections de croissance des dépenses nettes plus élevées que celles du rapport d'avancement annuel s'expliquent par la baisse des dépenses estimées par la Commission financées par des transferts de l'UE et par le fait que les décisions judiciaires qui ne se sont pas encore concrétisées ne sont pas classées comme des mesures ponctuelles. Sur la base des estimations de la Commission, l'orientation budgétaire, qui inclut à la fois les dépenses financées au niveau national et les dépenses financées par l'UE, devrait être expansionniste, de 1,4 % du PIB, en 2025. Le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer pour s'établir à 91,7 % d'ici à fin 2025. La diminution du ratio de la dette au PIB en 2025 reflète principalement un différentiel taux d'intérêt-taux de croissance favorable associé à un excédent primaire prévu.

(16) Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, des dépenses publiques représentant 1,5 % du PIB devraient être financées par un soutien non remboursable («subventions») au titre de la facilité pour la reprise et la résilience en 2025, contre 0,7 % du PIB en 2024. Les dépenses financées par un soutien non remboursable au titre de la facilité pour la reprise et la résilience permettent des investissements de qualité et des réformes de nature à améliorer la productivité qui n'ont pas d'incidence directe sur le solde et la dette des administrations publiques portugaises.

(17) Au Portugal, les dépenses de défense des administrations publiques sont restées stables, s'établissant à 0,8 % du PIB de 2021 à 2023 ([13]). Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, les dépenses de défense devraient rester stables, à hauteur de 0,8 % du PIB, tant en 2024 qu'en 2025. Cela correspond à un statu quo par rapport à 2021. Le Portugal estime que les dépenses de défense s'élèveront à 0,9 % du PIB en 2024 et à 1,1 % du PIB en 2025. La période au cours de laquelle la clause dérogatoire nationale est activée (2025-2028) permet au Portugal de redéfinir les priorités en matière de dépenses publiques ou d'augmenter les recettes publiques afin que l'augmentation durable des dépenses de défense ne compromette pas la viabilité budgétaire à moyen terme.

([11]) Eurostat, Euro-indicateurs, 22.4.2025.

([12]) L'orientation budgétaire est définie comme une mesure de la variation annuelle de la position budgétaire sous-jacente des administrations publiques. Elle vise à évaluer l'impulsion économique donnée par les politiques budgétaires, qu'elles soient financées au niveau national ou par le budget de l'UE. Elle correspond à la différence entre i) la croissance potentielle à moyen terme et ii) la variation des dépenses primaires, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) de la facilité pour la reprise et la résilience et par d'autres fonds de l'UE.

([13]) Eurostat, dépenses publiques sur la base de la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP). En raison des différences méthodologiques entre les définitions de la CFAP et de l'OTAN, la définition des dépenses au sens de la CFAP peut différer de la définition des dépenses au sens de l'OTAN.

(18) Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, les dépenses nettes au Portugal devraient augmenter de 6,1 % en 2025 et de 18,8 % cumulativement en 2024 et 2025. Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, la croissance des dépenses nettes du Portugal en 2025 devrait être supérieure au taux de croissance maximal recommandé, ce qui correspond à un écart ([14]) de 0,4 % du PIB en termes annuels. Si l'on considère conjointement les années 2024 et 2025, le taux de croissance cumulé des dépenses nettes devrait également être supérieur au taux de croissance maximal recommandé, ce qui correspond à un écart de 0,5 % du PIB. Si l'on tient compte de la flexibilité qu'offre la clause dérogatoire nationale pour augmenter les dépenses de défense, l'écart cumulé des dépenses nettes reste stable à 0,5 % du PIB, en dessous du seuil de 0,6 % du PIB pour l'écart cumulé.

(19) En outre, le Conseil a recommandé au Portugal de supprimer progressivement les mesures d'urgence de soutien à l'énergie avant la saison de chauffage 2024/2025. Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, le coût budgétaire net ([15]) des mesures d'urgence de soutien à l'énergie est estimé à 0,3 % du PIB en 2024, mais devrait diminuer pour s'établir à 0,1 % en 2025. Les mesures de soutien d'urgence liées à l'énergie n'ont été que partiellement démantelées avant la saison de chauffage 2024/2025, ce qui n'est pas pleinement conforme à la recommandation du Conseil.

(20) Le rapport d'avancement annuel ne comprend pas de projections budgétaires au-delà de 2025. Sur la base des mesures connues à la date d'arrêté des prévisions, les prévisions du printemps 2025 de la Commission tablent sur un déficit public de 0,6 % du PIB en 2026. La variation du solde des administrations publiques en 2026 reflète principalement l'incidence de la réduction du taux de l'impôt sur les sociétés, telle que définie dans la loi sur le budget de l'État de 2025, et la reprise des investissements publics financés par les prêts au titre de la FRR. Ces évolutions correspondent à une croissance des dépenses nettes de 6,3 % en 2026. Sur la base des estimations de la Commission, l'orientation budgétaire, qui inclut à la fois les dépenses financées au niveau national et les dépenses financées par l'UE, devrait être expansionniste, de 1,2 % du PIB, en 2026. Selon la Commission, le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer pour s'établir à 89,7 % d'ici à fin 2026. La diminution du ratio de la dette au PIB en 2026 reflète principalement la persistance du différentiel taux d'intérêt-taux de croissance favorable et l'excédent primaire prévu.

Principaux défis

(21) Le vieillissement de la population, associé à la diminution de la population en âge de travailler, met à mal la viabilité du système de retraite par répartition du Portugal. Alors que les dépenses publiques consacrées aux retraites devraient augmenter, le nombre de cotisants au système devrait diminuer. Les dépenses publiques consacrées aux retraites devraient atteindre leur niveau maximal en 2046 (15,2 % du PIB), plaçant le Portugal parmi les trois États membres affichant le ratio des dépenses de retraite au PIB le plus élevé ([16]). Toutefois, si en 2025, on compte près de deux cotisants par retraité, il ne devrait y en avoir plus qu'un seul environ en 2046. Le déficit qui en résulterait dans le solde du système public de retraite devrait être comblé par des ressources nationales, au moyen de transferts provenant du budget national ou du fonds de réserve portugais pour les régimes publics de retraite [appelé «Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social» (Fonds de stabilisation financière de la Sécurité sociale)]. Le vieillissement de la population pèse sur les finances publiques portugaises non seulement en raison de son incidence sur le système public de retraite, mais aussi de son incidence sur le système fiscal. Par exemple, une diminution du nombre de personnes en âge de travailler pourrait entraîner une baisse des recettes provenant de la fiscalité du travail. Le Portugal a mis en œuvre des réformes visant à améliorer la viabilité de son système de retraite, notamment en indexant l'âge légal de départ à la retraite sur l'espérance de vie. Néanmoins, des politiques telles que les régimes de retraite anticipée et les taux de cotisation spéciaux accentuent la pression sur le système public de retraite du pays, ce qui pourrait avoir une incidence sur sa viabilité.

(22) Conformément à l'article 19, paragraphe 3, point b), du règlement (UE) 2021/241, et à l'annexe V, critère 2.2, dudit règlement, le plan pour la reprise et la résilience prévoit un vaste ensemble de réformes et d'investissements qui se renforcent mutuellement et qui doivent être mis en œuvre d'ici à 2026. Ceux-ci doivent permettre au pays de relever efficacement l'ensemble, ou une partie significative, des défis recensés dans les recommandations qui lui ont été spécifiquement adressées. Dans ce délai serré, il est essentiel de parachever la mise en œuvre effective du plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU, pour renforcer la compétitivité à long terme du Portugal par les transitions écologique et numérique, tout en veillant à l'équité sociale. La communication de la Commission intitulée «NextGenerationEU — La voie vers 2026», adoptée le 4 juin 2025, précise le calendrier applicable à la clôture de la facilité et fournit des orientations aux États membres pour maximiser la mise en œuvre d'ici au 31 août 2026, y compris sur la manière de rationaliser davantage leurs PRR, expose les principales options à prendre en considération lors de leur révision et souligne l'importance d'une planification conjointe minutieuse de la présentation des dernières demandes de paiement en 2026. Le Portugal a déjà progressé dans la mise en œuvre des réformes et des investissements évoqués dans son plan pour la reprise et la résilience. Pour tenir les engagements pris

([14]) À partir de 2026, ces chiffres figureront dans le compte de contrôle établi par l'article 22 du règlement (UE) 2024/1263.
([15]) Ce chiffre représente le niveau du coût budgétaire annuel de ces mesures, compte tenu des recettes et des dépenses et, le cas échéant, déduction faite des recettes provenant de l'imposition des bénéfices exceptionnels des fournisseurs d'énergie.
([16]) Commission européenne, rapport 2024 sur le vieillissement. Projections économiques et budgétaires pour les États membres de l'UE (2022-2070), Institutional Paper 279, avril 2024.

dans le plan pour la reprise et la résilience d'ici au mois d'août 2026, il est essentiel que le Portugal accélère la mise en œuvre des réformes et des investissements qui lui permettront de relever les défis auxquels ce pays est confronté. Le 13 mai 2025, le Conseil a adopté sa décision d'exécution modifiant l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour le Portugal afin de tenir compte de circonstances objectives compromettant la mise en œuvre en temps utile de certains investissements. Toutefois, des difficultés subsistent en ce qui concerne les capacités administratives, les règles en matière de marchés publics et la longueur des procédures d'octroi de permis, qui touchent en particulier les grands projets d'investissement. Il demeure essentiel d'associer systématiquement les collectivités locales et régionales, les partenaires sociaux, la société civile et les autres parties prenantes concernées afin que tous les acteurs s'approprient largement le plan pour la reprise et la résilience, de manière à en garantir la mise en œuvre réussie et en temps utile.

(23) La mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion, qui comprennent le soutien au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds pour une transition juste (FTJ), du Fonds social européen plus (FSE+) et du Fonds de cohésion (FC), s'est accélérée au Portugal. Il importe de poursuivre les efforts tendant à garantir la mise en œuvre rapide de ces programmes, tout en maximisant leur impact sur le terrain. Dans le cadre de ses programmes relevant de la politique de cohésion, le Portugal prend déjà des mesures destinées à stimuler la compétitivité et la croissance tout en renforçant la cohésion sociale. Dans le même temps, le Portugal reste confronté à des défis, dont ceux liés au renforcement de la compétitivité, notamment en développant ou en produisant des technologies critiques, à la pénurie et à l'inadéquation des compétences, au renforcement de la résilience dans le domaine de l'eau, en particulier en Algarve et dans l'Alentejo, ainsi qu'à l'accessibilité financière et à la disponibilité des logements. Conformément à l'article 18 du règlement (UE) 2021/1060, le Portugal est tenu, dans le cadre de l'examen à mi-parcours des fonds de la politique de cohésion, de procéder à un examen pour chaque programme en tenant compte, entre autres, des défis recensés dans les recommandations par pays adoptées en 2024. Les propositions de la Commission adoptées le 1er avril 2025 ([17]) prévoient de prolonger au-delà du 31 mars 2025 le délai de présentation d'une évaluation — par programme — des résultats de l'examen à mi-parcours. Elles prévoient également d'offrir une certaine souplesse pour accélérer la mise en œuvre des programmes et d'encourager les États membres à allouer des ressources au titre de la politique de cohésion à cinq priorités stratégiques de l'Union, à savoir la compétitivité dans les technologies stratégiques, la défense, le logement, la résilience dans le domaine de l'eau et la transition énergétique, et à des investissements dans des compétences de secteurs prioritaires tout en continuant de mettre l'accent sur les personnes en situation de grande vulnérabilité dans les programmes du FSE+.

(24) La plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» (STEP) permet d'investir dans une priorité stratégique essentielle de l'UE en renforçant la compétitivité de l'UE. La plateforme STEP fait appel à onze fonds existants de l'UE. Les États membres peuvent également contribuer au programme InvestEU, qui vise à soutenir les investissements dans des domaines prioritaires. Le Portugal pourrait tirer le meilleur parti de ces initiatives pour soutenir le développement ou la fabrication de technologies critiques, notamment des technologies propres et économes en ressources.

(25) Au-delà des défis économiques et sociaux auxquels le plan pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE visent à répondre, il convient que le Portugal s'attaque de manière effective aux défis qui subsistent, liés: i) à la viabilité de son système de retraite; ii) à la simplification; iii) à l'environnement des entreprises; iv) à la recherche et à l'innovation; v) à l'accès au financement et au financement de la croissance; vi) à l'administration fiscale, à la fraude et à l'évasion fiscales; vii) à la qualité de l'élaboration de la législation; viii) aux transports; ix) aux énergies renouvelables; x) aux infrastructures et aux réseaux énergétiques; xi) à l'efficacité énergétique; xii) à la politique environnementale; xiii) à la gestion des ressources; xiv) au logement; xv) aux compétences; xvi) à la qualité des emplois et xvii) à l'équité sociale.

(26) Comme le prévoit la boussole pour la compétitivité, toutes les institutions européennes, nationales et locales doivent déployer des efforts importants pour élaborer des règles plus simples et accélérer les procédures administratives. La Commission s'est fixé des objectifs ambitieux visant à réduire la charge administrative d'au moins 25 %, et d'au moins 35 % pour les PME. Pour atteindre ces objectifs, elle a créé de nouveaux outils. Elle entend notamment soumettre le corpus législatif de l'UE à un test de résistance et renforcer le dialogue entre les parties prenantes. Pour répondre à cette ambition, le Portugal doit lui aussi prendre des mesures. En effet, 51 % des entreprises qui exercent leurs activités au Portugal considèrent la complexité des procédures administratives comme un problème ([18]). Malgré les progrès accomplis ces dernières années, les charges administrative et réglementaire restent une contrainte majeure pour les entreprises qui exercent leurs activités au Portugal. Plus de 83 % des entreprises portugaises déclarent que la réglementation des entreprises constitue un obstacle à l'investissement, contre 66 % dans l'UE. En outre, l'évaluation des indicateurs de la réglementation des marchés de produits de l'OCDE pour 2023 et 2024 classe le Portugal au neuvième rang des pays les moins performants parmi les 38 pays de l'OCDE. Ces obstacles pèsent sur l'attractivité

([17]) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) 2021/1058 et (UE) 2021/1056 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à relever des défis stratégiques dans le cadre de l'examen à mi-parcours, COM (2025) 123 final.

([18]) Attitude des entreprises à l'égard de la corruption dans l'UE, rapport Eurobaromètre Flash (avril 2024).

des marchés portugais, réduisent la concurrence et sapent la capacité des entreprises portugaises à se développer, à innover et à stimuler leur productivité. En particulier, les entreprises continuent de faire état de la longueur des procédures d'octroi de licences et de permis industriels, qu'elles considèrent comme un obstacle majeur à l'investissement. Malgré les progrès accomplis pour raccourcir et rationaliser ces procédures, les autorités locales rencontrent des difficultés dans la mise en œuvre des nouvelles procédures, et les pratiques peuvent varier considérablement d'une région et d'une municipalité à l'autre. Des obstacles subsistent également en ce qui concerne l'accès à plusieurs services professionnels et de commerce de détail, même si le Portugal a fait des progrès significatifs, par exemple en révisant les régimes juridiques applicables à plusieurs professions autoréglementées entre 2023 et 2024.

(27) Les conditions d'accès au financement pour les entreprises se sont améliorées ces dernières années et la proportion d'entreprises qui considèrent l'accès au financement comme un frein à l'investissement est désormais globalement conforme à la moyenne de l'UE. Toutefois, les entreprises portugaises dépendent principalement de prêts bancaires et de financements internes. D'autres sources de financement, telles que le capital-risque et les fonds propres, ont été de plus en plus adoptées ces dernières années, mais restent nettement moins fréquentes que pour la moyenne de l'UE. Les marchés des capitaux portugais restent sous-développés et ne représentent que 24,4 % du PIB, contre 67,6 % en moyenne au niveau de l'UE. Les autorités portugaises ont lancé et renforcé plusieurs initiatives visant à soutenir l'investissement dans le capital-investissement et le capital-risque, telles que le fonds de capitalisation et de résilience géré par la Banco Português de Fomento, des programmes soutenant les jeunes pousses ou ciblant des secteurs spécifiques, ainsi que la récente révision du code des marchés financiers. Toutefois, le Portugal doit encore progresser pour rattraper ses homologues européens et attirer davantage d'investisseurs et de fonds privés, éventuellement dans le cadre d'un partage des risques entre les secteurs public et privé, afin de cibler les entreprises à fort potentiel de croissance et les secteurs à forte productivité. Une utilisation plus généralisée des instruments de capitaux propres permettrait, entre autres, de soutenir les jeunes pousses et l'innovation, d'accroître la capacité des entreprises locales à se développer et à étendre leurs activités, d'améliorer les pratiques de gestion et de stimuler la productivité. La culture financière au Portugal est faible et, dans l'enquête Eurobaromètre de 2023 sur la culture financière, seuls 16 % des Portugais ont obtenu un score «élevé», le deuxième résultat le plus mauvais dans l'UE. La culture financière du pays pourrait être améliorée afin de permettre une canalisation plus efficace de l'épargne et d'améliorer la connaissance par les entreprises des avantages et des risques propres à chaque instrument de financement disponible.

(28) Les dépenses fiscales sont très répandues dans le système fiscal portugais. Il existe plus de 500 dépenses fiscales réparties entre plusieurs textes juridiques différents. S'il peut s'agir d'un outil efficace pour atteindre certains objectifs stratégiques, cet instrument entraîne également une perte de recettes, contribue à la complexité du système fiscal et pourrait avoir des répercussions sur les inégalités de revenus. Le Portugal a franchi une première étape pour réduire son grand nombre de dépenses fiscales en créant une nouvelle unité de politique fiscale (appelée U-TAX) qui vise à contrôler et à évaluer les dépenses fiscales. L'architecture de l'impôt sur les sociétés ajoute à la complexité du système fiscal. Sa structure tarifaire se compose à la fois d'un impôt d'État et de surtaxes municipales. L'impôt d'État dépend du montant des bénéfices imposables de chaque entreprise. En outre, les municipalités peuvent instaurer une surtaxe pouvant aller jusqu'à 1,5 %. En conséquence, le taux légal de l'impôt sur les sociétés peut varier de 12,5 % à 30,5 %, en fonction de la taille et de la localisation de l'entreprise. Cette architecture pourrait également dissuader les entreprises de se développer, ce qui entraverait la réalisation d'économies d'échelle plus importantes et les gains d'efficacité qui y sont associés, tout en augmentant les possibilités de transfert des bénéfices à l'intérieur du pays. En ce qui concerne l'administration fiscale, les arriérés d'impôts du Portugal par rapport au PIB restent parmi les plus élevés de l'UE.

(29) Le système judiciaire gagne en efficacité, mais continue de se heurter à des difficultés liées à la longueur des procédures et à l'important arriéré judiciaire, en particulier dans les tribunaux administratifs et fiscaux. Il sera important que le Portugal continue de progresser dans la réduction de l'arriéré judiciaire et de la durée des procédures, tant en première instance qu'en appel, et veille à ce que le système judiciaire dispose de ressources suffisantes.

(30) Les investissements dans la recherche et le développement ont augmenté ces dernières années, mais restent insuffisants pour permettre au système national portugais de recherche et d'innovation de rattraper son retard par rapport à la moyenne de l'UE. La part des dépenses consacrées à la recherche et au développement par rapport au PIB a augmenté pour atteindre 1,7 % en 2024, soutenue par une augmentation des dépenses privées, tandis que l'intensité de la recherche et du développement publics est restée stable à 0,6 %. Les autorités portugaises ont mis en œuvre un large éventail de programmes de soutien à la recherche et à l'innovation. Toutefois, plusieurs d'entre eux, tels que les programmes de mobilisation et les programmes verts, ne seront achevés qu'au cours des prochaines années. Ces programmes devraient avoir des avantages bénéfiques à long terme, mais il est primordial qu'à l'avenir le Portugal maintienne des mesures incitatives adéquates en faveur de la recherche, du développement et de l'innovation au-delà de ces programmes. À cette fin, il sera essentiel d'évaluer et de mettre en œuvre des politiques judicieuses et de soutenir des dépenses efficaces en ciblant les secteurs présentant le plus fort potentiel de croissance et de valeur ajoutée.

(31) En ce qui concerne la qualité de l'élaboration de la législation, le Portugal n'a qu'un recours limité aux analyses d'impact et aux évaluations ex post des politiques. En 2021, des progrès significatifs ont été accomplis dans la mise en œuvre des évaluations ex ante des politiques au Portugal, grâce à la création du PlanAPP, un organisme national chargé de soutenir le développement des politiques publiques. Toutefois, les analyses d'impact ex post ne sont pas courantes et se limitent à certains actes législatifs. Une utilisation plus large des évaluations ex post permettrait aux autorités de mieux mesurer l'impact des nouvelles politiques et législations, ainsi que d'évaluer l'efficacité des évaluations ex ante déjà en place. La transparence de la participation des parties prenantes au processus législatif pourrait également être améliorée.

(32) Le Portugal reste fortement dépendant des importations de combustibles fossiles, le pétrole et le gaz représentant respectivement 47,2 % et 16,8 % de son bouquet énergétique en 2023. Le secteur des transports représente la plus grande part de la consommation finale d'énergie, soit 37,5 % du total. Il est très dépendant du pétrole et des produits pétroliers, qui représentent 92 % de sa consommation finale d'énergie, ce qui met en évidence la forte dépendance du pays à l'égard des combustibles fossiles. Le Portugal accorde des subventions importantes aux combustibles fossiles, sans prévoir leur suppression progressive avant 2030. En particulier, les subventions aux combustibles fossiles qui ne permettent ni de lutter de manière ciblée contre la précarité énergétique ni de répondre aux véritables préoccupations en matière de sécurité énergétique, qui entravent le processus d'électrification et qui ne sont pas essentielles à la compétitivité industrielle, pourraient être considérées comme prioritaires pour une suppression progressive. Au Portugal, les subventions aux combustibles fossiles telles que les réductions et les exonérations de taxes sur le diesel pour les entreprises de fret et les transports publics sont inefficaces sur le plan économique, perpétuent la dépendance à l'égard des combustibles fossiles et découragent le passage à des véhicules électriques et à d'autres solutions durables. Le fait d'investir dans la mobilité durable et les infrastructures ferroviaires qui garantissent une intégration harmonieuse avec le réseau de l'UE accélérerait la décarbonation, renforcerait la résilience, réduirait les disparités régionales et favoriserait la cohésion sociale.

(33) Le Portugal a adopté une législation et a mis en place une nouvelle task force spécialisée afin de faciliter les procédures d'octroi de permis. Toutefois, la législation reste trop complexe, notamment en ce qui concerne l'aménagement du territoire aux niveaux local, régional et national, avec un manque de règles normalisées et de lignes directrices claires. Les autorités publiques portugaises ne disposent pas des outils nécessaires pour surveiller en permanence la mise en œuvre de la législation et suivre les progrès des installations utilisant des sources d'énergie renouvelables, et elles manquent souvent des compétences techniques requises pour évaluer les projets. Le nombre de communautés d'énergie renouvelable au Portugal reste faible et il est possible de faciliter leur agrément et de créer des programmes d'incitation. Afin d'accélérer l'adoption des énergies renouvelables, le Portugal pourrait continuer à suivre les progrès accomplis ces dernières années en ce qui concerne la rationalisation de sa procédure d'octroi de permis, notamment en renforçant les capacités de l'administration publique chargée de délivrer les permis, en accélérant la numérisation de la production d'énergies renouvelables. D'autres mesures visant à promouvoir l'autoconsommation (y compris les installations solaires sur le toit) et les communautés d'énergie renouvelable seraient également bénéfiques. En 2023, grâce à l'hydroélectrique et à la forte intensité des vents, les sources d'énergie renouvelables du Portugal ont fourni 87,7 % de l'électricité du pays, ce qui constitue un nouveau record. L'énergie solaire était la source d'énergie renouvelable qui a le plus progressé, avec une hausse de 36 %. L'augmentation significative de la part des énergies renouvelables a joué un rôle dans la baisse sensible des prix de l'électricité, qui ont chuté en dessous de leur niveau d'avant la crise. À mesure que les énergies renouvelables seront davantage intégrées et que l'électrification de la demande se généralisera, il sera essentiel de réaliser de nouveaux investissements pour étendre et moderniser le réseau électrique, promouvoir des solutions sans combustibles fossiles, telles que le stockage de l'énergie et la participation active de la demande, et poursuivre la numérisation du réseau afin de préserver l'équilibre du réseau électrique et d'assurer une plus grande stabilité sur le marché de gros de l'électricité. En raison du manque de transparence concernant la capacité du réseau de distribution disponible et les plans d'expansion, il est difficile pour les promoteurs de planifier et d'investir dans de nouveaux projets. Il est essentiel de rationaliser les procédures de raccordement au réseau, d'en accroître la transparence et de fournir un cadre clair et à long terme pour la planification des enchères. En outre, des difficultés logistiques, des pénuries de composants et une moindre rentabilité ont entravé les projets dans le domaine des énergies renouvelables, ce qui a conduit à des retards de mise en œuvre. Les incitations à développer davantage les contrats à long terme, tels que les accords d'achat d'électricité (AAE), contribueraient également à rendre le marché plus stable en augmentant la durabilité à long terme et, partant, l'attractivité des investissements dans les énergies renouvelables. Cependant, les accords d'achat d'électricité renouvelable sont actuellement limités au Portugal, avec 0,42 GW sous contrat. Malgré les efforts déployés par le Portugal pour accroître le niveau d'interconnexion électrique avec l'Espagne, ce niveau reste inférieur aux objectifs pour 2030.

(34) Une grande partie de la population portugaise est touchée par la précarité énergétique. Afin de remédier à son degré élevé de dépendance à l'égard des combustibles fossiles dans les bâtiments et de réduire sa consommation d'énergie, le Portugal pourrait accélérer ses efforts en matière d'efficacité énergétique au-delà de ce qui est prévu dans son plan pour la reprise et la résilience. L'intensification des efforts visant à encourager les rénovations en profondeur, notamment en fournissant une assistance technique aux demandeurs, pourrait accélérer la mise en œuvre des projets de rénovation visant à améliorer l'efficacité énergétique. En outre, le Portugal pourrait bénéficier d'un cadre renforcé pour les régimes financiers afin d'utiliser au mieux les investissements privés en vue de la rénovation énergétique des bâtiments. Ce faisant, le Portugal pourrait consacrer davantage de ressources sous forme de subventions aux ménages dans le besoin.

(35) Le Portugal se situe bien en deçà de la moyenne de l'UE en ce qui concerne les critères de référence de l'économie circulaire, ainsi que les objectifs en matière de productivité des ressources dans les industries et les indicateurs de gestion des déchets, avec des différences régionales marquées. Le taux moyen de recyclage municipal est particulièrement faible (30,1 % en 2023, loin de l'objectif de l'UE de 55 % d'ici à 2025) et varie d'une région à l'autre. Le taux d'utilisation circulaire des matériaux au Portugal était de 2,8 % en 2023, bien en dessous de la moyenne de 11,8 % dans l'UE. Certains progrès ont été accomplis grâce à des initiatives et des réglementations tant au niveau national qu'au niveau municipal. Le soutien des fonds de l'UE et du secteur privé sera essentiel pour atteindre les objectifs en matière de recyclage et d'économie circulaire, notamment par les moyens suivants: i) des investissements dans des infrastructures de collecte sélective des déchets; ii) le développement ou l'adaptation des installations de traitement des déchets; et iii) des mises à niveau technologiques afin de permettre le déploiement du système de tarification en fonction du volume de déchets à l'échelle nationale.

(36) Le Portugal, en particulier ses régions méridionales, est durement touché par des catastrophes naturelles telles que les sécheresses, les incendies et les inondations, dont la fréquence et l'intensité s'accroissent en raison du changement climatique. La diminution des précipitations annuelles, la pénurie d'eau et la plus grande variabilité temporelle ont des répercussions sur le débit des rivières, la recharge des aquifères et les risques d'inondation, ce qui a un impact sur de nombreux secteurs économiques, tels que l'agriculture, la production d'eau potable et l'énergie, notamment la production hydroélectrique, tout en pesant sur la viabilité des finances publiques en raison de l'escalade des coûts. Le Portugal a renforcé sa capacité d'adaptation au changement climatique, notamment par l'élaboration de plans d'adaptation sectoriels. En 2024, le Portugal a finalisé une feuille de route nationale pour l'adaptation au changement climatique jusqu'en 2100, mais il faudrait que l'adaptation au changement climatique soit davantage intégrée dans ses politiques de gestion de l'eau. En mettant en œuvre une stratégie de gestion intégrée et durable de l'eau, notamment la récente stratégie «Água que Une (L'eau qui unit)», le Portugal pourrait garantir que l'accès des secteurs clés à l'eau soit préservé, tout en veillant à ce qu'une quantité suffisante d'eau de bonne qualité soit disponible pour les fonctions écologiques, en particulier pour les écosystèmes sensibles et riches en biodiversité, tels que les zones humides. En outre, une rationalisation de la structure de gouvernance du secteur de l'eau pourrait permettre de parvenir à une coordination efficace entre les niveaux national, régional et local. Pour améliorer la gestion de l'eau, des investissements supplémentaires sont nécessaires dans la collecte et le traitement des eaux usées, la réduction des fuites dans les réseaux et l'amélioration de la surveillance (de la quantité et de la qualité de l'eau). Il convient d'accorder une attention particulière: i) à la restauration du rôle d'éponge naturelle que joue le paysage; ii) à la réduction de l'extraction d'eau souterraine; iii) à la restauration des zones humides et des rivières, y compris les zones inondables; et iv) au déploiement d'autres solutions fondées sur la nature. En outre, le Portugal pourrait tirer parti du potentiel de réutilisation de l'eau.

(37) Le Portugal est toujours confronté à des difficultés d'accès aux soins de santé et son système de soins de longue durée n'est pas préparé à un vieillissement rapide de la population. Dans l'ensemble, le système de santé du pays fonctionne relativement bien, et le Portugal a mis en œuvre d'importantes réformes, notamment dans les domaines des soins de santé primaires et des soins de santé mentale, ainsi qu'une réforme du modèle de gouvernance des hôpitaux du Service national de santé. Le Portugal a également investi dans des infrastructures et services de soins de santé dans l'ensemble du pays, notamment dans le cadre de son plan pour la reprise et la résilience. Toutefois, le Service national de santé continue de faire face à d'importantes pénuries de professionnels de la santé, ce qui a une incidence sur l'accessibilité aux services de santé, par exemple de longs délais d'attente et un accès inégal entre les groupes de revenus et entre les régions. Entre 2020 et 2024, seule la moitié environ des postes ouverts pour recruter des médecins pour le Service national de santé ont été pourvus et le pays est confronté à une émigration considérable de son personnel infirmier diplômé. Malgré les efforts déployés ces dernières années pour promouvoir l'attractivité des carrières au sein du Service national de santé, il est encore possible de simplifier et d'accélérer les procédures de recrutement afin d'embaucher rapidement les professionnels nécessaires et de continuer à attirer le personnel de santé. En outre, près d'un quart de la population portugaise est âgée de 65 ans ou plus, avec un nombre d'années de vie en bonne santé inférieur à la moyenne de l'UE; de plus, les investissements publics dans les soins de longue durée sont inférieurs à la moyenne de l'UE et les taux de couverture des soins de longue durée restent faibles dans toutes les régions. Malgré une augmentation ces dernières années, la main-d'œuvre n'est pas suffisante pour répondre à la demande, ce qui entraîne une forte dépendance à l'égard des aidants informels. En remédiant à ces problèmes, tout en préservant la viabilité du Service national de santé, le Portugal pourrait améliorer l'espérance de vie en bonne santé de sa population et garantir que les besoins des personnes âgées en matière de soins sont satisfaits.

(38) L'inadéquation des compétences constitue un obstacle à la compétitivité et à la productivité. L'offre de compétences ne correspond pas aux besoins du marché, ce qui contribue à des pénuries sectorielles de main-d'œuvre, notamment dans les domaines de l'information et des technologies. La faible disponibilité de personnel possédant les compétences requises est un obstacle majeur signalé par les entreprises. Les inadéquations sont également à l'origine de taux élevés de chômage chez les jeunes (21,6 % en 2024, contre 14,9 % dans l'UE), beaucoup de jeunes au chômage possédant soit des qualifications trop faibles, soit des qualifications dans des domaines où l'employabilité est faible dans le pays. Le Portugal pourrait également tirer profit d'une prévision fiable des besoins futurs du marché, qui permettrait de mieux aligner l'offre en matière d'éducation et de formation et le marché du travail et d'orienter les choix de carrière. En outre, le développement des compétences requises pour une économie en évolution est encore entravé par les faibles niveaux de participation des adultes à l'apprentissage tout au long de la vie (38 % en 2016 et

33 % en 2022, d'après l'enquête sur l'éducation des adultes). Malgré de récentes mesures visant à encourager les adultes à s'inscrire à des programmes d'apprentissage et de formation, notamment les investissements prévus dans le cadre du plan portugais pour la reprise et la résilience, les entreprises et les sociétés peuvent encore s'engager davantage dans des activités de qualification et de perfectionnement professionnel et promouvoir une culture de l'apprentissage des adultes dans le pays. En outre, la population portugaise continue d'afficher un faible niveau de qualification (en 2024, environ 38,5 % des personnes âgées de 25 à 64 ans avaient un faible niveau d'instruction, bien au-dessus de la moyenne de 19,6 % dans l'UE), ce qui constitue un obstacle chronique à la productivité dans le pays. Toutefois, ces dernières années, des progrès significatifs ont été accomplis pour relever le niveau de qualification de la population.

(39) Au Portugal, les prix des logements ont augmenté de manière constante, dépassant la hausse moyenne de l'UE au cours des dix dernières années. La forte demande dans les grandes villes et les zones touristiques populaires a largement contribué à l'augmentation des prix et des loyers, avec de fortes différences par rapport aux régions intérieures. Cette situation a un impact sur la mobilité et la disponibilité de la main-d'œuvre, et elle affecte également les perspectives des jeunes. Le manque de logements abordables entraîne également une augmentation du nombre de personnes sans domicile ou vivant dans des implantations sauvages. Le Portugal met actuellement en œuvre des mesures afin d'accroître son parc de logements sociaux et abordables, mais les pénuries restent importantes. Dans le même temps, la faiblesse persistante des taux de construction ces dernières années a limité l'offre de nouveaux logements à des prix abordables. Un vaste parc de logements vides et de bâtiments abandonnés — environ 700 000 — offre la possibilité d'intégrer davantage de logements sur le marché, en particulier dans les zones saturées. En outre, il pourrait être bénéfique pour le Portugal de promouvoir des solutions de transport public plus efficaces et des investissements visant à renforcer l'attractivité d'autres territoires afin de réduire la pression sur les zones saturées. Enfin, pour relever les défis liés au logement au Portugal, il sera nécessaire d'adopter une approche globale, car les solutions axées sur l'augmentation de l'offre doivent aller de pair avec des mesures qui intègrent la dynamique de la demande et des incitations tant sur le marché de la location que sur celui de l'accession à la propriété.

(40) Compte tenu de la forte interdépendance entre les économies des États membres de la zone euro et de leur contribution collective au fonctionnement de l'Union économique et monétaire, le Conseil a recommandé en 2025 que les États membres de la zone euro prennent des mesures, notamment dans le cadre de leur plan pour la reprise et la résilience, pour mettre en œuvre la recommandation 2025 concernant la politique économique de la zone euro. Les recommandations 2, 3, 4 et 5 aideront le Portugal à mettre en œuvre la première recommandation pour la zone euro sur la compétitivité énoncée dans ladite recommandation, tandis que les recommandations 3, 4 et 5 l'aideront à mettre en œuvre la deuxième recommandation pour la zone euro sur la résilience, et les recommandations 1 et 5 à mettre en œuvre la troisième recommandation pour la zone euro sur la stabilité macroéconomique et financière,

RECOMMANDE que le Portugal s'attache, en 2025 et 2026:

1. À renforcer les dépenses globales et l'état de préparation en matière de défense et de sécurité tout en veillant à la soutenabilité de la dette, conformément aux conclusions du Conseil européen du 6 mars 2025; à respecter les taux de croissance maximaux des dépenses nettes recommandés par le Conseil le 21 janvier 2025, tout en faisant usage de la marge prévue par la clause dérogatoire nationale pour des dépenses de défense plus élevées; à prendre des mesures pour garantir la viabilité budgétaire à moyen terme du système de retraite.

2. Étant donné les délais applicables, en vertu du règlement (UE) 2021/241, pour l'achèvement en temps utile des réformes et des investissements, à accélérer la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU; à accélérer la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion (FEDER, FTJ, FSE+, FC), en s'appuyant, le cas échéant, sur les possibilités offertes par l'examen à mi-parcours; à tirer le meilleur parti des instruments de l'UE, notamment des possibilités offertes par le programme InvestEU et la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe», afin d'améliorer la compétitivité.

3. À simplifier la réglementation, à améliorer les outils réglementaires et à alléger la charge administrative qui pèse sur les entreprises, principalement en réduisant les obstacles à l'octroi de licences industrielles et en supprimant les autres obstacles qui entravent leur capacité à se développer et à stimuler l'innovation et la productivité; à encourager l'investissement privé dans le capital-risque et le capital-investissement pour les entreprises locales, notamment dans le cadre d'un partage des risques entre les secteurs public et privé, et à améliorer la culture financière; à accroître encore l'efficacité des tribunaux administratifs et fiscaux, afin de diminuer la durée des procédures; à améliorer l'efficacité du système fiscal, notamment en renforçant l'efficience de son administration et en réduisant la charge administrative qui y est associée; à favoriser l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes, notamment en procédant à des évaluations ex post des politiques publiques; à soutenir l'orientation de la politique économique liée aux investissements vers la recherche et l'innovation; à renforcer la participation des parties prenantes et à accroître la transparence dans l'élaboration des politiques publiques.

4. À réduire la dépendance globale à l'égard des combustibles fossiles dans le secteur des transports, notamment en supprimant progressivement les subventions aux combustibles fossiles et en investissant dans des transports durables, en particulier dans le rail, en tenant compte des disparités régionales; à accélérer encore le déploiement des énergies renouvelables en fournissant un cadre réglementaire prévisible et assorti de procédures d'octroi de permis claires et numériques, y compris pour l'autoconsommation collective et les communautés d'énergie renouvelable; à renforcer la stabilité du marché de l'électricité au moyen de contrats à long terme, d'investissements dans les capacités de stockage de l'énergie et d'outils de participation active de la demande; à renforcer la capacité du réseau de transport et de distribution d'électricité, notamment en ce qui concerne les interconnexions électriques transfrontières; à améliorer les procédures de raccordement et à accroître leur transparence afin d'encourager les investissements dans le réseau national; à intensifier les initiatives politiques visant à fournir et à acquérir les aptitudes et les compétences nécessaires à la transition écologique, en particulier pour l'administration publique; à accélérer les investissements dans l'efficacité énergétique en soutenant des régimes financiers visant à attirer les investissements privés et en aidant les ménages touchés par la précarité énergétique; à améliorer les conditions de la transition vers une économie circulaire, notamment en renforçant la prévention, le recyclage et la réutilisation des déchets afin de réduire les déchets mis en décharge et incinérés; à améliorer la gestion de l'eau afin de renforcer l'adaptation au changement climatique et de garantir la résilience économique et environnementale à long terme; à mettre en œuvre une stratégie de gestion intégrée de l'eau et à rationaliser la gouvernance de l'eau; à encourager les investissements dans la collecte et le traitement des eaux usées, la réduction des fuites et la surveillance de l'eau, à développer des solutions fondées sur la nature, la réhabilitation des masses d'eau et à améliorer l'utilisation rationnelle et la réutilisation de l'eau.

5. À garantir l'égalité d'accès à des soins de santé et à des soins de longue durée de qualité, tout en préservant la viabilité du Service national de santé; à remédier à l'inadéquation des compétences en améliorant le niveau de compétences de la population et en rendant l'éducation et la formation des adultes plus adaptées aux besoins du marché du travail; à s'attaquer à l'accessibilité financière et à la disponibilité des logements dans les zones à forte demande, en supprimant les obstacles à la location des logements vacants et en rénovant les bâtiments abandonnés, et à promouvoir des liaisons de transport public efficaces afin de réduire la pression sur les prix de l'immobilier dans les centres urbains et de renforcer l'attractivité d'autres territoires.

Fait à Bruxelles, le 8 juillet 2025.

Par le Conseil

La présidente

S. LOSE