COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.5.2015
COM(2015) 271 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme du Portugal pour 2015

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Portugal pour 2015

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme du Portugal pour 2015

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Portugal pour 2015

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121, paragraphe 2, et son article 148, paragraphe 4,

vu le règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques[1], et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu le règlement (UE) nº 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques[2], et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne[3],

vu les résolutions du Parlement européen[4],

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

considérant ce qui suit:

(1) Le 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission de lancer la stratégie *Europe 2020*, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi, fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques. Cette stratégie porte avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures sont nécessaires pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.

(2) Sur la base des propositions de la Commission, le Conseil a adopté, le 13 juillet 2010, une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010,

[1] JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
[2] JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.
[3] COM(2015) 271
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres. Ensemble, cette recommandation et cette décision forment les «lignes directrices intégrées», que les États membres ont été invités à prendre en compte dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

(3) Le 8 juillet 2014, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme du Portugal pour 2014 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de stabilité du Portugal pour 2014. Le 28 novembre 2014, conformément au règlement (UE) n° 473/2013[5], la Commission a rendu un avis sur le projet de plan budgétaire du Portugal pour 2015[6].

(4) Le 28 novembre 2014, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance[7], qui marque le lancement du semestre européen 2015 de coordination des politiques économiques. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte[8], dans lequel le Portugal a été mentionné parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.

(5) Le 18 décembre 2014, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stimulation de l'investissement, l'accélération des réformes structurelles et un assainissement budgétaire responsable et propice à la croissance.

(6) Le 26 février 2015, la Commission a publié son rapport 2015 pour le Portugal[9], dans lequel elle évaluait les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées le 8 juillet 2014. Ce rapport par pays inclut aussi les résultats du bilan approfondi prévu par l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. L'analyse de la Commission l'amène à conclure que le Portugal connaît des déséquilibres macroéconomiques excessifs requérant des mesures décisives et un suivi spécifique. Il est vrai que le programme d'ajustement a permis de réaliser des progrès considérables, tant du point de vue de l'ajustement économique que des politiques. Nonobstant, il subsiste des risques importants, qui sont liés à un niveau élevé d'endettement interne et externe dans différents secteurs et qui doivent être suivis de près. On observe également de fortes pressions en faveur du désendettement, dans un contexte de croissance lente, d'inflation faible et de chômage élevé.

(7) Le 28 avril 2015, le Portugal a présenté son programme national de réforme pour 2015 et son programme de stabilité pour 2015. Pour tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

(8) Le Portugal relève actuellement du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité 2015, le gouvernement prévoit une correction du déficit excessif pour 2015, c'est-à-dire dans le délai fixé par le Conseil. Le déficit nominal serait ramené à 2,7 % du PIB en 2015 et continuerait de se réduire progressivement pour tomber à 0,6 % du PIB en 2018. Selon son programme de stabilité, le gouvernement compte atteindre l'objectif à moyen terme (un déficit structurel de 0,5 % du PIB) en 2016. Le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer pour s'établir à 124,2 % en 2015 et à 112,1 % environ en 2018. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible pour 2015 et 2016, mais plutôt optimiste pour 2017 et 2018, années pour lesquelles des risques

---

5 JO L 140 du 27.5.2013, p. 11.
6 C(2014) 8812 final.
7 COM(2014) 902.
8 COM(2014) 904.
9 SWD(2015) 41 final.

ont aussi été signalés par le Conseil des finances publiques portugais. Si l'on se fonde sur les prévisions de la Commission du printemps 2015, la correction durable et dans les délais du déficit excessif d'ici la fin de l'année 2015, n'est pas encore garantie, mais elle est réalisable. En même temps, l'effort budgétaire prévu est en deçà de ce que recommande le Conseil. À supposer que le déficit excessif soit corrigé, le Portugal relèverait en 2016 du volet préventif du pacte. Les mesures de rééquilibrage destinées à favoriser la réalisation des objectifs de déficit à partir de 2016 n'ont pas été définies de manière assez précise et ne semblent pas d'une ampleur suffisante. Par conséquent, il existe apparemment un risque d'écart important en 2016 par rapport à la trajectoire d'ajustement requise pour atteindre l'objectif à moyen terme, et de nouvelles mesures structurelles seront donc nécessaires. Se fondant sur son évaluation du programme de stabilité, et compte tenu des prévisions de la Commission du printemps 2015, le Conseil est d'avis que le Portugal risque de ne pas respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.

(9) L'assainissement budgétaire doit être soutenu par un renforcement de l'efficacité et de la qualité des dépenses publiques à tous les niveaux d'administration, et par de nouvelles réformes du système de gestion des finances publiques. En particulier, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour assurer une stricte maîtrise des dépenses par l'application de la loi sur le contrôle des engagements et par un renforcement de l'obligation de rendre des comptes. La loi sur l'échelle unique des salaires, publiée en septembre 2014, est entrée en application en janvier 2015; la mise en œuvre du décret-loi sur l'échelle unique des compléments de salaire est en préparation. La restructuration des entreprises publiques n'est pas terminée. Des progrès limités ont été accomplis en ce qui concerne l'élaboration de nouvelles mesures globales dans le cadre de la réforme en cours des retraites. Ces deux dernières années, le Portugal a procédé à une réforme générale de son système fiscal, axée sur l'imposition des sociétés, l'impôt sur le revenu et la fiscalité environnementale, et dont il conviendrait d'évaluer l'incidence globale. Il dispose encore d'une marge importante pour de nouvelles réformes visant à moderniser son administration fiscale et à améliorer encore le recouvrement de l'impôt.

(10) Le système de négociation collective a récemment fait l'objet de plusieurs réformes, mais toutes ne vont pas dans le sens d'un alignement des salaires sur la productivité au niveau du secteur et de l'entreprise. Le défi, pour ce système, est de permettre aux entreprises de s'adapter à des circonstances particulières. Il s'agirait notamment de leur permettre de recourir effectivement aux dispositions existantes pour déroger aux conventions collectives sectorielles dans certains cas précis. Bien que gelé ces dernières années, le salaire minimum a progressé nettement plus vite, depuis 2008, que le salaire moyen en termes nominaux (18,5 % de hausse, contre 3,5 % entre 2008 et 2014), et la proportion de salariés touchant le salaire minimum est passée de 5 % en 2005 à 12,9 % en 2014.

(11) Des progrès significatifs ont été faits en ce qui concerne la mise en œuvre de politiques actives du marché du travail et la réforme des services publics de l'emploi. Toutefois, la difficulté reste d'atteindre les jeunes qui n'occupent pas d'emploi et ne suivent ni enseignement ni formation. La numérisation des services chargés de faire coïncider l'offre et la demande sur le marché du travail doit s'accélérer. Assurer une couverture sociale suffisante, notamment dans le cadre du régime du revenu minimum, reste aussi un défi majeur. La qualité de l'enseignement et sa pertinence par rapport au marché du travail se sont quelque peu améliorées. Le Portugal a en effet réformé les programmes et le statut des enseignants afin de renforcer la qualité

de l’enseignement. Le recours à l’instrument de suivi et la diversification des parcours par la mise en place de nouveaux programmes d’enseignement et de formation professionnels devraient contribuer à prévenir le décrochage scolaire et à améliorer les résultats. Des réformes ont été entreprises récemment pour moderniser le système d’enseignement et de formation professionnels, mais le défi consiste encore à le rendre plus attractif pour les élèves. Un autre défi sera de promouvoir les transferts de connaissances entre enseignement supérieur, entreprises privées et organismes de recherche.

(12) L’endettement élevé des entreprises portugaises pèse encore sur leurs résultats et freine les nouveaux investissements, tandis que l’endettement des ménages a nettement reculé. À la suite de l'évaluation complète effectuée par la BCE, la banque centrale a renforcé sa surveillance de la liquidité et de la capitalisation des banques du pays et évalué leurs plans de redressement. Le ratio de prêts improductifs aux entreprises reste élevé (plus de 18 %) et pèse sur les bilans bancaires. La réforme de l’impôt sur le revenu des sociétés lancée en 2014 limite davantage la déductibilité des charges financières nettes, mais le biais très marqué de la fiscalité des entreprises en faveur de l'endettement pourrait encore être réduit. Les processus/plateformes de restructuration des entreprises PER et SIREVE sont actuellement redéfinis, l’objectif étant plus de favoriser le maintien en activité des entreprises que leur liquidation. Les statistiques de désendettement pour 2014 montrent des progrès substantiels dans la mise en œuvre des mesures destinées à réduire le surendettement des entreprises. Le plan stratégique pour la restructuration de la dette des entreprises, publié en mai 2014, s'inscrit progressivement dans la législation sous la forme de différentes mesures. L’éventail des possibilités de financement à la disposition des entreprises non financières a aussi été élargi par des incitations à l'investissement en fonds propres. L’Institution financière de développement officiellement créée en septembre 2014 vise à remédier aux défaillances du marché qui entravent l’accès des PME au financement.

(13) Il serait possible de renforcer les mesures visant à rehausser l’efficacité et la qualité du système judiciaire, en particulier en ce qui concerne l’évaluation des activités des tribunaux et l’utilisation d’outils en ligne, et de sonder les usagers ou les professionnels du droit. Selon l'édition 2015 du tableau de bord de la justice dans l’UE, les procédures dans les affaires civiles et commerciales prennent encore beaucoup de temps (386 jours). Le nombre d'affaires relatives à l'exécution de décisions de justice est toujours en légère baisse, mais la durée estimée d’écoulement du stock d’affaires pendantes reste longue (1045 jours en 2014). Les réformes concernant les tribunaux administratifs et fiscaux sont moins rapides que dans d'autres domaines de la justice. L’augmentation du nombre de cas d’insolvabilité a mis en évidence la nécessité de développer les ressources et les formations pour les juridictions de première instance dans ce domaine. La trésorerie des entreprises continue de pâtir de retards de paiement considérables, notamment de la part du secteur public. Aucune mesure nouvelle n'a été prise pour éliminer ces retards de paiement, et il n'y a pas eu non plus d'engagements en ce sens. Il existe un manque de transparence en ce qui concerne les partenariats public-privé aux niveaux local et régional et, en ce qui concerne les concessions, à tous les niveaux. La lutte contre la corruption se heurte au fait que la législation existante n'est pas effectivement appliquée; des améliorations s'imposent au niveau du contrôle, de la mise en œuvre et de l'application de sanctions.

(14) La nouvelle autorité de régulation des transports n'est pas encore opérationnelle. Les mesures de libéralisation des concessions portuaires, des chemins de fer et des transports publics urbains sont lentes et n'ont donc pas d'effet de relance de l'investissement. Des progrès limités ont été enregistrés dans la mise en œuvre du plan de transport à long terme et du calendrier de réforme du secteur portuaire. En revanche, des retards sont intervenus dans l'attribution de concessions de transport pour les agglomérations de Lisbonne et de Porto. Par ailleurs, les progrès ont été limités en ce qui concerne la renégociation des concessions portuaires et dans le secteur ferroviaire. La fusion entre les deux exploitants d'infrastructures REFER (rail) et EP (routes), qui doit conférer une meilleure viabilité financière au nouveau gestionnaire intégré, est toujours en cours. Les effectifs ont été réduits dans les entreprises publiques de transport.

(15) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique du Portugal, qu'elle a publiée dans son rapport 2015 sur ce pays. Elle a également évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme, ainsi que les suites aux recommandations adressées au Portugal les années précédentes. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable au Portugal, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 5 ci-après reflètent les recommandations adressées dans le cadre du semestre européen.

(16) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité du Portugal et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis[10].

(17) À la lumière des résultats du bilan approfondi de la Commission et de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme et le programme de stabilité du Portugal. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) nº 1176/2011 se reflètent dans les recommandations des points 1 à 4 ci-dessous.

(18) Dans le cadre du Semestre européen, la Commission a aussi effectué une analyse de la politique économique de l'ensemble de la zone euro. Sur la base de cette analyse, le Conseil a adressé des recommandations spécifiques aux États membres dont la monnaie est l'euro. Le Portugal devrait également veiller à mettre en œuvre en temps utile l'intégralité de ces recommandations,

RECOMMANDE que le Portugal s'attache, en 2015 et 2016:

1. à assurer en 2015 une correction durable du déficit excessif, en prenant les mesures nécessaires; à réaliser en 2016 un ajustement budgétaire de 0,6 % du PIB en direction de l'objectif à moyen terme; à faire appliquer la loi sur le contrôle des engagements, afin d'améliorer la maîtrise des dépenses; à améliorer la viabilité à moyen terme du système de retraite; à préserver la viabilité financière des entreprises publiques; à améliorer encore le respect des obligations fiscales et l'efficience de l'administration fiscale;

2. à promouvoir l'alignement des salaires sur la productivité, en consultation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, en tenant compte de la

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

diversité des qualifications et des marchés du travail locaux ainsi que des divergences entre les résultats économiques des régions, des secteurs et des entreprises. à veiller à ce que l'évolution du salaire minimum soit compatible avec les objectifs de promotion de l'emploi et de la compétitivité;

3. à accroître l'efficience des services publics de l'emploi, notamment en allant davantage au-devant des jeunes non inscrits; à assurer une véritable activation des bénéficiaires de prestations sociales et une couverture suffisante du régime du revenu minimum;

4. à prendre des mesures pour réduire l'endettement excessif des entreprises, réduire le ratio de prêts non productifs aux entreprises détenus par les banques et réduire le biais fiscal en faveur de l'endettement des entreprises; à améliorer l'efficacité des outils de restructuration de la dette des entreprises viables, en incitant les banques et les débiteurs à entreprendre des restructurations à un stade plus précoce;

5. à accélérer les mesures et à renforcer la transparence en ce qui concerne les concessions, notamment dans le secteur des transports, et les partenariats public-privé à l'échelon local et régional.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président