COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 19.6.2024
COM(2024) 622 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

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

{SWD(2024) 600 final} - {SWD(2024) 622 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

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

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) nº 1466/97 du Conseil[1], et notamment son article 3, paragraphe 3,

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,

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:

(1) Le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil[3], qui a établi la facilité pour la reprise et la résilience, est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité pour la reprise et la résilience apporte un soutien financier aux États membres pour la mise en œuvre de réformes et d'investissements, créant ainsi une impulsion budgétaire financée par l'UE. Conformément aux priorités du Semestre européen, elle contribue à la reprise économique et sociale et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables, notamment pour promouvoir la transition écologique et numérique et rendre les économies des États membres plus résilientes. Elle contribue également à renforcer les finances publiques et à stimuler la croissance et la création

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

[2] JO L 306 du 23.11.2011, p. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj.

[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/2011/1176/oj.

d'emplois à moyen et à long terme, à renforcer la cohésion territoriale au sein de l'UE et à soutenir la poursuite de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux.

(2) Le règlement REPowerEU[4], adopté le 27 février 2023, vise à permettre à l'UE de s'affranchir progressivement de sa dépendance à l'égard des importations de combustibles fossiles russes, ce qui l'aidera à assurer sa sécurité énergétique en diversifiant son approvisionnement énergétique, tout en accroissant l'utilisation des énergies renouvelables, les capacités de stockage de l'énergie et l'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.

(3) Le 16 mars 2023, la Commission a publié une communication intitulée «La compétitivité à long terme de l'UE: se projeter au-delà de 2030»[5], dans le but d'éclairer les décisions relatives aux politiques à mener et de créer les conditions-cadres d'un renforcement de la croissance. Cette communication définit la compétitivité selon neuf facteurs qui se renforcent mutuellement. Parmi ces facteurs, l'accès aux capitaux privés, la recherche et l'innovation, l'éducation et les compétences, ainsi que le marché unique font figure de priorités essentielles en matière de réformes et d'investissements pour remédier aux problèmes de productivité actuels et accroître la compétitivité à long terme de l'UE et de ses États membres. Le 14 février 2024, la Commission a fait suivre cette communication d'un rapport annuel sur le marché unique et la compétitivité[6]. Ce rapport rend compte des atouts et des défis du marché unique européen en matière de compétitivité en suivant les évolutions survenues au cours de l'année écoulée à l'aune des neuf facteurs de compétitivité identifiés.

(4) Le 21 novembre 2023, la Commission a adopté l'examen annuel 2024 de la croissance durable[7], qui marque le lancement du cycle 2024 du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques. Le 22 mars 2024, le Conseil européen a validé les priorités que cet examen annuel a identifiées, lesquelles s'articulent autour des quatre dimensions de la durabilité compétitive. Le 21 novembre 2023, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011, le rapport 2024 sur le mécanisme d'alerte, dans lequel le Portugal est mentionné parmi les États membres susceptibles de présenter des déséquilibres ou d'être exposés à des risques de déséquilibres et devant faire l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a également adopté un avis sur le projet de plan budgétaire 2024 du Portugal. La Commission a en outre adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été adoptée par le Conseil le 12 avril 2024, ainsi qu'une proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2024, analysant la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux, qui a été adoptée par le Conseil le 11 mars 2024.

(5) Le 30 avril 2024, le nouveau cadre de gouvernance économique de l'UE est entré en vigueur. Ce cadre comprend le nouveau règlement (UE) 2024/1263 du Parlement

---

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) nº 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 COM(2023) 168 final.

6 COM(2024) 77 final.

7 COM(2023) 901 final.

européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil. Il comprend également le règlement (CE) nº 1467/97 modifié relatif à la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ainsi que la directive 2011/85/UE modifiée relative aux cadres budgétaires des États membres[8]. Les objectifs de ce nouveau cadre sont la soutenabilité de la dette publique et une croissance durable et inclusive, à promouvoir au moyen d'un assainissement budgétaire progressif ainsi que de réformes et d'investissements. Il promeut l'appropriation au niveau national et est davantage axé sur le moyen terme, tout en visant une application plus efficace et cohérente des règles. Les États membres devraient chacun présenter au Conseil et à la Commission un plan budgétaire et structurel national à moyen terme. Ces plans contiennent leurs engagements en matière budgétaire, de réformes et d'investissements et couvrent un horizon de planification de 4 ans ou de 5 ans, en fonction de la durée ordinaire de leur législature nationale. La trajectoire des dépenses nettes[9] dans les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme devrait être conforme aux exigences du règlement (UE) 2024/1263, y compris l'exigence que la dette publique reste sur une trajectoire descendante plausible ou y soit placée au plus tard à la fin de la période d'ajustement, ou qu'elle demeure à des niveaux prudents inférieurs à 60 % du PIB, et l'exigence que le déficit public soit ramené et/ou maintenu sous la valeur de référence de 3 % du PIB 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 (UE) 2024/1263, la période d'ajustement peut être prolongée, de trois ans au maximum. Afin de soutenir l'élaboration de ces plans, le [21 juin] 2024, il est prévu que la Commission fournisse aux États membres des orientations concernant le contenu des plans et des rapports d'avancement annuels qu'ils devront présenter et, conformément à l'article 5 du règlement (UE) 2024/1263, elle leur communiquera des orientations techniques sur les ajustements budgétaires (trajectoires de référence et informations techniques, le cas échéant). Les États membres devraient chacun présenter leur plan budgétaire et structurel à moyen terme au plus tard le 20 septembre 2024, à moins que l'État membre concerné et la Commission ne conviennent de prolonger d'une durée raisonnable ce délai. Les États membres devraient veiller à la participation de leur parlement national et à la consultation des institutions budgétaires indépendantes, des partenaires sociaux et d'autres parties prenantes nationales, le cas échéant.

(6) En 2024, le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques se déroule toujours parallèlement à la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la

---

8 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) et 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).

9 Dépenses nettes au sens de l'article 2 du règlement (UE) 2024/1263 du Conseil du 29 avril 2024 (JO L, 2024/1263, 30.4.2024. ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). 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.

résilience. La pleine mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience reste essentielle à la réalisation des priorités stratégiques du Semestre européen, parce que 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. Les recommandations par pays pour 2019, 2020, 2022 et 2023 restent également tout aussi pertinentes pour les plans pour la reprise et la résilience révisés, mis à jour ou modifiés conformément aux articles 14, 18 ou 21 du règlement (UE) 2021/241.

(7) 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. Conformément à l'article 19 du règlement (UE) 2021/241, 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 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour le Portugal[10], qui a été modifiée le 17 octobre 2023 conformément à l'article 18, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241 pour actualiser la contribution financière maximale au titre du soutien financier non remboursable, ainsi que pour inclure le chapitre REPowerEU[11]. La libération des tranches est subordonnée à une décision de la Commission, prise conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement (UE) 2021/241, 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 précédemment atteints.

(8) Le 30 avril 2024, le Portugal a présenté à la Commission son programme national de réforme pour 2024 et son programme de stabilité pour 2024, conformément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 1466/97. Conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2021/241, le programme national de réforme pour 2024 tient également compte des rapports semestriels du Portugal sur les progrès accomplis dans la réalisation de son plan pour la reprise et la résilience.

(9) La Commission a publié le rapport 2024 pour le Portugal[12] le 19 juin 2024. Elle a évalué les progrès que le Portugal a accomplis en ce qui concerne les suites à donner aux recommandations que lui avait adressées le Conseil entre 2019 et 2023 et elle a fait le point sur la mise en œuvre, par le pays, de son plan pour la reprise et la résilience. Sur la base de cette analyse, le rapport consacré au pays a mis en évidence des lacunes en ce qui concerne les défis auxquels le plan pour la reprise et la résilience ne répond pas ou ne répond que partiellement, ainsi que les défis nouveaux ou émergents. Il a également évalué 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'UE en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que dans la réalisation des objectifs de développement durable de l'ONU.

---

10 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 10149/21; ST 10149/21 ADD 1; ST 10149/21 ADD 1 REV 1).

11 Décision d'exécution du Conseil du 17 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 13351/2023).

12 SWD(2024) 622 final.

(10) La Commission a procédé pour le Portugal à un bilan approfondi en vertu de l'article 5 du règlement (UE) nº 1176/2011. Les principales conclusions de l'évaluation, par ses services, aux fins dudit règlement, des vulnérabilités macroéconomiques du Portugal ont été publiées en avril 2024[13]. Le 19 juin 2024, la Commission a conclu que le Portugal ne connaissait plus de déséquilibres macroéconomiques. En particulier, le Portugal a accompli des progrès significatifs dans la réduction des vulnérabilités liées au niveau élevé de la dette privée, de la dette publique et de la dette extérieure, qui devraient continuer à refluer. Après une interruption provoquée par la crise liée à la pandémie de COVID-19, les ratios d'endettement du secteur privé et des administrations publiques ont repris le chemin de la baisse. Ils ont considérablement diminué depuis 2021, grâce à une forte croissance du PIB et, dans le cas de la dette publique, à un récent excédent budgétaire. La position extérieure globale nette (PEGN), qui était clairement négative, s'est considérablement améliorée, grâce à une croissance économique marquée et à un excédent de la balance courante, et sa structure reste favorable compte tenu de la part élevée d'instruments infaillibles. L'endettement privé et public et la PEGN restent élevés, mais devraient encore refluer à l'avenir, en dépit d'une croissance du PIB nominal devenant moins favorable. Le solde du compte courant est redevenu excédentaire l'an dernier et devrait rester positif cette année et la suivante, et un excédent budgétaire a été enregistré. La hausse des taux d'intérêt exerce une certaine pression sur les ménages endettés et les prix de l'immobilier augmentent fortement depuis plusieurs années. Les prêts non performants (PNP), dont le niveau était déjà modéré, ont continué de diminuer. En ce qui concerne les politiques menées pour remédier aux vulnérabilités identifiées, des progrès soutenus ont été accomplis, qui étayent les résultats visibles. La mise en œuvre en cours du PRR devrait continuer d'avoir un impact favorable sur le potentiel de croissance du Portugal, en contribuant à la viabilité extérieure du pays et à la viabilité de ses finances publiques.

(11) Sur la base de données validées par Eurostat[14], le solde des administrations publiques du Portugal est passé d'un déficit de 0,3 % du PIB en 2022 à un excédent de 1,2 % en 2023, tandis que la dette publique est passée de 112,4 % du PIB à la fin de 2022 à 99,1 % à la fin de 2023.

(12) Le 12 juillet 2022, le Conseil a recommandé[15] que le Portugal s'attache, en 2023, à mener une politique budgétaire prudente, en particulier en maintenant la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national en deçà de la croissance du PIB potentiel à moyen terme[16], compte tenu du maintien du soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie et des personnes fuyant l'Ukraine; Parallèlement, il a été recommandé au Portugal de se tenir prêt à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation. Il a également été recommandé au Portugal d'accroître l'investissement public en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique en tenant compte de l'initiative REPowerEU, notamment en recourant à la facilité pour

13 SWD(2024) 105 final.

14 Eurostat, Euro-indicateurs, 22.4.2024.

15 Recommandation du Conseil du 12 juillet 2022 concernant le programme national de réforme du Portugal pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Portugal pour 2022 (JO C 334 du 1.9.2022, p. 181).

16 D'après les prévisions du printemps 2024 de la Commission, la croissance de la production potentielle à moyen terme du Portugal en 2023 est estimée à 9,1 % en termes nominaux, sur la base du taux moyen de croissance potentielle réelle sur 10 ans et du déflateur du PIB de 2023.

la reprise et la résilience et à d'autres fonds de l'Union. En 2023, selon les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire[17] était restrictive, de 1,1 % du PIB, dans un contexte d'inflation élevée. La croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes) en 2023 a eu un effet restrictif de 0,9 % du PIB sur l'orientation budgétaire et était conforme à la recommandation du Conseil. Cet effet restrictif des dépenses primaires courantes financées au niveau national était principalement dû à la réduction des coûts des mesures de soutien d'urgence (ciblées et non ciblées) en faveur des ménages et des entreprises en réponse à la hausse des prix de l'énergie (de 1,1 point de pourcentage du PIB). Les principaux facteurs à l'origine de la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes) ont été les salaires et les pensions de retraite du secteur public. Les dépenses financées par les subventions de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE se sont élevées à 1,3 % du PIB en 2023. Les investissements financés au niveau national ont atteint 2,0 % du PIB en 2023, ce qui représente une augmentation de 0,1 point de pourcentage par rapport à 2022. Le Portugal a financé des investissements supplémentaires au moyen de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE. Il a financé des investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique, tels que la fourniture d'ordinateurs aux élèves et aux enseignants, de nouveaux bus à émissions nulles, l'installation de stations de recharge publiques, le lancement de la construction de logements à haute efficacité énergétique, et de nouveaux programmes en faveur de l'innovation écologique, qui bénéficient de financements de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE.

(13) On peut résumer comme suit les principales projections du programme de stabilité pour 2024. Le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires prévoit une croissance du PIB réel de 1,5 % en 2024 et de 1,9 % en 2025, tandis qu'il prévoit un taux d'inflation, mesurée par l'IPCH, de 2,5 % en 2024 et de 2,1 % en 2025. L'excédent public devrait diminuer pour atteindre 0,3 % du PIB (tant en 2024 qu'en 2025), tandis que le ratio de la dette publique au PIB devrait reculer à 95,7 % d'ici la fin de 2024 et à 91,4 % à la fin de 2025. Après 2025, l'excédent public devrait reculer à 0,1 % du PIB en 2026, puis augmenter progressivement pour atteindre 0,4 % en 2028. Selon les projections, le solde des administrations publiques devrait donc respecter, tout au long de la période couverte par le programme, la valeur de référence fixée pour le déficit, qui doit être maintenu sous la barre de 3 % du PIB. Après 2025, le ratio de la dette publique au PIB devrait quant à lui reculer à 87,2 % en 2026, puis baisser encore jusqu'à 2028 pour s'établir à 79,8 %.

(14) Selon les prévisions du printemps 2024 de la Commission, la croissance du PIB réel devrait atteindre 1,7 % en 2024 et 1,9 % en 2025, tandis que l'inflation mesurée par l'IPCH devrait s'établir à 2,3 % en 2024 et à 1,9 % en 2025.

[17] 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. L'orientation budgétaire 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, en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19 et en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et par d'autres fonds de l'UE.

(15) Les prévisions du printemps 2024 de la Commission tablent sur un excédent public de 0,4 % du PIB en 2024, et sur un recul du ratio de la dette publique au PIB à 95,6 % d'ici à la fin de l'année 2024. La diminution de l'excédent en 2024 s'explique principalement par les mesures budgétaires introduites par le budget de l'État pour 2024, telles que la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'augmentation générale des retraites et la revalorisation généralisée des salaires dans la fonction publique. Sur la base des estimations de la Commission, l'orientation budgétaire devrait être expansionniste, de 1,8 % du PIB ,en 2024.

(16) D'après les prévisions du printemps 2024 de la Commission, des dépenses représentant 1,3 % du PIB devraient être financées par un soutien non remboursable («subventions») provenant de la facilité pour la reprise et la résilience en 2024, contre 0,6 % du PIB en 2023. Ces dépenses financées par des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience permettront des investissements de qualité et des réformes de nature à améliorer la productivité qui n'auront pas d'incidence directe sur le solde et la dette des administrations publiques du Portugal. D'après les prévisions du printemps 2024 de la Commission, des dépenses représentant 0,1 % du PIB devraient être financées par des prêts de la facilité pour la reprise et la résilience en 2024, contre moins de 0,1 % du PIB en 2023.

(17) Le 14 juillet 2023, le Conseil avait recommandé[18] au Portugal d'adopter une politique budgétaire prudente, notamment en limitant à un maximum de 1,8 % l'augmentation nominale des dépenses primaires nettes financées au niveau national[19] en 2024, à moins qu'un taux de référence plus élevé de la croissance des dépenses primaires nettes financées au niveau national soit jugé compatible avec l'objectif budgétaire à moyen terme du Portugal fixé à -0,5 % du PIB, notamment si les dépenses d'intérêts devaient se révéler inférieures à ce que prévoyait alors la Commission. Les États membres ont été invités à tenir compte, dans le cadre de l'exécution de leur budget 2023 et de l'élaboration de leurs projets de plans budgétaires pour 2024, du fait que la Commission proposerait au Conseil l'ouverture de procédures concernant les déficits excessifs fondées sur le déficit sur la base des données effectives pour 2023. Selon les prévisions du printemps 2024 de la Commission, le solde structurel du Portugal devrait s'établir à 0,0 % du PIB en 2024 (contre 0,9 % en 2023), et le pays devrait donc dépasser son objectif budgétaire à moyen terme (OMT). Ce résultat obtenu par le Portugal est donc considéré comme étant conforme à ce qu'a recommandé le Conseil.

(18) En outre, le Conseil a recommandé au Portugal de s'attacher à supprimer progressivement les mesures d'urgence de soutien à l'énergie en vigueur et d'affecter les économies ainsi réalisées à la réduction du déficit public, dès que possible en 2023 et 2024. Le Conseil a également précisé que, dans le cas où de nouvelles hausses des prix de l'énergie nécessiteraient de nouvelles mesures de soutien ou le maintien de mesures de soutien, le Portugal devrait faire en sorte que celles-ci ciblent les ménages et les entreprises vulnérables, soient viables sur le plan budgétaire et préservent les incitations aux économies d'énergie. Selon les prévisions du printemps 2024 de la

[18] Recommandation du Conseil du 14 juillet 2023 concernant le programme national de réforme du Portugal pour 2023 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Portugal pour 2023 (JO C 312 du 1.9.2023, p. 206).

[19] Les dépenses primaires nettes sont définies comme étant les dépenses financées au niveau national, déduction faite i) des mesures discrétionnaires en matière de recettes, ii) des dépenses d'intérêts, iii) des dépenses conjoncturelles en matière de chômage et iv) des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires.

Commission, le coût budgétaire net[20] des mesures d'urgence de soutien à l'énergie est estimé à 0,9 % du PIB en 2023 et il devrait s'établir à 0,6 % du PIB en 2024 et à 0,5 % en 2025. En particulier, la réduction générale de la taxe sur les carburants et le gel de la composante carbone de cette taxe devraient rester en vigueur en 2024 et 2025. Selon les projections, les mesures d'urgence de soutien à l'énergie ne seront pas supprimées «dès que possible en 2023 et 2024». Ces risques ne sont pas conformes à ce qui avait été recommandé par le Conseil. Le coût budgétaire des mesures d'urgence de soutien à l'énergie ciblant les ménages et les entreprises vulnérables est estimé à moins de 0,1 % du PIB en 2024 (0,3 % en 2023), dont moins de 0,1 % du PIB préservent le signal-prix en faveur d'une réduction de la demande d'énergie et d'un renforcement de l'efficacité énergétique (0,1 % en 2023).

(19) De plus, le Conseil a recommandé au Portugal de préserver les investissements publics financés au niveau national et de veiller à l'absorption efficace des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union, en particulier pour favoriser les transitions écologique et numérique. Selon les prévisions du printemps 2024 de la Commission, les investissements publics financés au niveau national devraient passer à 2,3 % du PIB en 2024, contre 2,0 % du PIB en 2023, ce qui est conforme à la recommandation du Conseil. Quant aux dépenses publiques financées par des fonds de l'UE, y compris les subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, elles devraient croître pour se chiffrer à 1,7 % du PIB en 2024, contre 1,3 % du PIB en 2023.

(20) Sur la base des mesures connues à la date d'arrêté des prévisions et d'une hypothèse de politiques inchangées, les prévisions du printemps 2024 de la Commission tablent sur un excédent public de 0,5 % du PIB en 2025. Cette augmentation de l'excédent en 2025 reflète principalement la reprise économique pronostiquée pour cette année-là, après le ralentissement attendu en 2024. Le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer pour s'établir à 91,5 % à la fin de l'année 2025.

(21) Le système fiscal du Portugal a besoin d'être encore simplifié. Le système de fiscalité des entreprises, avec l'imposition de surtaxes municipales et nationales, crée une charge supplémentaire tant pour l'administration fiscale que pour les entreprises. S'y ajoute le problème de longue date que constituent la lourdeur des exigences réglementaires et le caractère chronophage des interactions avec l'administration publique, dont pâtit fortement l'environnement des entreprises. L'encours des arriérés d'impôts demeure élevé et nettement supérieur à la moyenne de l'UE (ils atteignaient 45,6 % des recettes totales à la fin de 2021). Le coût administratif de la perception de l'impôt est élevé et s'est encore accru ces dernières années (il a augmenté d'environ 4 % entre 2018 et 2021). En outre, l'administration fiscale est confrontée à un vieillissement rapide de son personnel, dont plus de la moitié devrait partir à la retraite au cours des dix prochaines années, alors que les recrutements sont peu nombreux. Remédier à ces problèmes permettrait d'améliorer l'environnement des entreprises au Portugal et d'accroître la compétitivité.

(22) La population du Portugal en âge de travailler devrait diminuer d'environ un million à moyen terme, principalement en raison d'un recul de la migration nette et de la faiblesse du taux de fécondité. Compte tenu de l'allongement prévu de l'espérance de

[20] 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.

vie, le nombre de personnes âgées rapporté au nombre de personnes qui financent le système de retraite public du Portugal devrait augmenter sensiblement. Alors qu'en 2022, on comptait près de trois cotisants en âge de travailler pour un retraité, d'ici à 2050, ce ratio devrait tomber à moins d'un et demi. Ces évolutions démographiques pèsent sur la soutenabilité du système de retraite. Les dépenses consacrées aux retraites représentent d'ores et déjà 28 % du total des dépenses publiques et sont appelées à augmenter encore au cours des prochaines décennies. Selon les estimations de la Commission et des autorités portugaises[21], les dépenses consacrées aux retraites devraient culminer à 15,2 % du PIB en 2046, ce qui est supérieur de 2,9 points de pourcentage à leur niveau de 2022 et correspond, en pourcentage du PIB, à l'un des niveaux de dépenses de retraites les plus élevés de l'UE. Ces dernières années, le Portugal a mené des réformes pour améliorer la soutenabilité de son système de retraite en indexant l'âge légal de la retraite sur l'espérance de vie, mais certaines mesures, telles que les dispositifs de retraite anticipée, pèsent encore sur ladite soutenabilité. En moyenne, le taux de cotisations sociales payé par les travailleurs indépendants est inférieur à celui des salariés. En outre, il existe des taux de cotisation spéciaux pour différents types de travailleurs. Ce sont autant de facteurs qui réduisent les sources de recettes potentielles du système de retraite.

(23) Conformément à l'article 19, paragraphe 3, point b), et à l'annexe V, critère 2.2, du règlement (UE) 2021/241, 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 pour 2026 au plus tard. 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 poursuivre la mise en œuvre rapide et efficace du plan, y compris de son chapitre REPowerEU, pour renforcer la compétitivité à long terme du Portugal par les transitions écologique et numérique, tout en veillant à l'équité sociale. Pour que les engagements pris dans le plan soient honorés au plus tard en août 2026, il est essentiel que le Portugal poursuive la mise en œuvre des réformes et accélère les investissements en remédiant aux retards qui se font jour tout en garantissant une solide capacité administrative. Le Portugal prend certaines mesures pour remédier au manque de capacités administratives, mais des problèmes subsistent en ce qui concerne les règles de passation des marchés publics et la longueur des procédures d'octroi de permis, dont pâtissent en particulier les grands projets d'investissement. Associer systématiquement les collectivités locales et régionales, les partenaires sociaux, la société civile et les autres parties prenantes concernées demeure essentiel pour garantir une large appropriation en vue de la bonne mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience.

(24) Dans le cadre de l'examen à mi-parcours des fonds de la politique de cohésion, conformément à l'article 18 du règlement (UE) 2021/1060, le Portugal est tenu de réexaminer chaque programme d'ici mars 2025, en tenant compte, entre autres, des défis identifiés dans les recommandations de 2024 qui lui ont été adressées, ainsi que de son plan national en matière d'énergie et de climat. Cet examen constitue la base de l'allocation définitive des financements de l'UE que prévoit chaque programme. Le Portugal a progressé dans la mise en œuvre de la politique de cohésion et du socle européen des droits sociaux, mais des défis subsistent. Des disparités subsistent entre

[21] Commission européenne, «2024 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)», Institutional Paper 279, avril 2024.

les zones côtières et les régions intérieures du Portugal continental, de même qu'entre la partie continentale du pays et ses régions ultrapériphériques, et entre les zones métropolitaines et les petites villes et villages. Il est crucial d'accélérer la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion et de renforcer les capacités administratives aux niveaux national et régional. Les priorités définies dans les programmes restent pertinentes. Outre les mesures ciblant les capacités administratives, il importe de réaliser rapidement des investissements dans la recherche appliquée dans les domaines identifiés dans les stratégies de spécialisation intelligente, le transfert de connaissances et la valorisation des résultats de R&D, ainsi que des investissements dans la capacité d'innovation des petites et moyennes entreprises, la transition verte et la compétitivité. L'amélioration de la collecte et du traitement des eaux usées, de la réutilisation de l'eau et de l'accès à l'eau demeure une priorité, en particulier dans les zones reculées et les régions ultrapériphériques, de même que la réduction des fuites dans les réseaux, ainsi que la promotion de l'économie circulaire, de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables conformément au plan national en matière d'énergie et de climat. Des investissements dans l'éducation et la formation, le développement des qualifications et des compétences demandées sur le marché du travail ainsi que des politiques actives ciblées du marché du travail, en particulier pour les jeunes, demeurent essentiels. Il reste important d'assurer l'égalité d'accès à l'éducation, à la santé et aux services sociaux, en particulier pour les groupes défavorisés, et de lutter contre la précarité énergétique. Dans le cadre de l'examen à mi-parcours des programmes de la politique de cohésion, les besoins en matière de prévention des risques liés au changement climatique et de préparation à ces risques continuent de mériter de l'attention. Par ailleurs, le Portugal pourrait se servir de la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» (STEP) pour soutenir la transformation industrielle, en mettant l'accent en particulier sur une production manufacturière économe en ressources et utilisant des technologies avancées, sur des transports durables, sur la biomédecine et la biotechnologie et sur les technologies du «zéro net», en investissant parallèlement dans les compétences et les qualifications afin de répondre à la demande de main-d'œuvre dans ces secteurs.

(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, le Portugal est confronté à plusieurs autres défis liés à la gestion des eaux, à l'infrastructure du réseau électrique et aux capacités de stockage.

(26) Le Portugal, en particulier ses régions méridionales, est durement touché par des catastrophes naturelles telles que des sécheresses, des incendies et des 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. Le Portugal a renforcé sa capacité d'adaptation au changement climatique (loi sur le climat de 2021), notamment par l'élaboration de plans d'adaptation sectoriels. Le pays est par ailleurs en train de finaliser une feuille de route nationale pour l'adaptation au changement climatique jusqu'en 2100. Néanmoins, il importerait que l'adaptation au changement climatique soit davantage intégrée dans ses politiques de gestion de l'eau. L'amélioration de sa stratégie de gestion intégrée et durable de l'eau permettrait au Portugal de 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, notamment dans la collecte et le traitement des eaux usées, la réduction des fuites dans les réseaux, l'approvisionnement général en eau et l'amélioration de la surveillance (de la quantité et de la qualité de l'eau). Il convient d'accorder une attention particulière à la restauration du rôle d'éponge naturelle que joue le paysage, à la réduction de l'extraction d'eau souterraine, à la restauration des zones humides et des rivières, y compris les zones inondables, et au déploiement d'autres solutions fondées sur la nature. En outre, le Portugal pourrait tirer parti du potentiel de réutilisation de l'eau.

(27) En 2023, grâce à l'hydroélectrique et à la forte intensité des vents, les sources d'énergie renouvelables du Portugal ont fourni 72 % de son électricité, ce qui constitue un nouveau record. 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. Pour atteindre le niveau révisé de contribution nationale à l'objectif de l'UE en matière d'énergies renouvelables à l'horizon 2030 et réaliser l'objectif d'au moins 85 % de la consommation brute d'électricité produite par des sources renouvelables d'ici à 2030, tel que présenté dans le plan national en matière d'énergie et de climat, des progrès supplémentaires sont nécessaires afin d'améliorer la compétitivité du Portugal et stimuler la décarbonation de son industrie, notamment par l'électrification. Bien que des mesures législatives aient été introduites afin d'accélérer la procédure d'octroi de permis pour les énergies renouvelables, le Portugal pourrait à court terme se heurter à des difficultés à intégrer une part croissante d'énergies renouvelables dans le réseau, qui tiennent à la capacité de ce dernier. La révision des plans relatifs au réseau de transport et de distribution permettrait d'accélérer l'intégration des énergies renouvelables conformément aux engagements figurant dans les plans nationaux en matière d'énergie et de climat et aux engagements en matière d'interconnexion avec l'Espagne et la France. 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, notamment en ce qui concerne les enchères pour le solaire. Il est essentiel de rationaliser les procédures de raccordement au réseau, d'en accroître la transparence et de fournir une planification claire des enchères à long terme. La demande de réseaux électriques allant croissant, le Portugal aurait avantage à réaliser de nouveaux investissements dans ses réseaux électriques, visant notamment à moderniser les lignes électriques existantes et à promouvoir la flexibilité du système au moyen de solutions telles que le stockage, le déploiement de compteurs intelligents, les incitations à consommer pendant les heures creuses et les mécanismes de participation active de la demande.

(28) 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 2024 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 concernant la politique économique de la zone euro. En ce qui concerne le Portugal, les recommandations 1, 2, 3 et 4 contribuent à la mise en œuvre des première, deuxième et quatrième recommandations pour la zone euro.

RECOMMANDE que le Portugal s'attache, en 2024 et 2025:

1. à présenter son plan budgétaire et structurel à moyen terme en temps utile; à limiter, conformément aux exigences du pacte de stabilité et de croissance réformé, la croissance des dépenses nettes[22] en 2025 à un taux permettant de placer la dette publique sur une trajectoire descendante plausible à moyen terme et de respecter la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité pour le déficit; à supprimer les mesures d'urgence de soutien à l'énergie avant la saison de chauffage 2024/2025; à accroître l'efficacité du système fiscal, notamment en renforçant l'efficience de son administration et en réduisant la charge administrative qui y est associée; à prendre des mesures pour garantir la viabilité budgétaire à moyen terme du système de retraite;

2. à renforcer les capacités administratives pour gérer les fonds de l'UE, accélérer les investissements et maintenir le rythme de mise en œuvre des réformes; à remédier aux retards qui se font jour pour permettre que la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU, se poursuive avec rapidité et efficacité, en garantissant l'achèvement des réformes et des investissements d'ici août 2026; à accélérer la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion; à continuer, dans le cadre de l'examen à mi-parcours, à se concentrer sur les priorités convenues, en prenant des mesures pour mieux répondre aux besoins en matière de prévention des risques liés au changement climatique et de préparation à ces risques, tout en prenant en considération les possibilités qu'offre la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» (STEP) d'améliorer la compétitivité;

3. à améliorer la gestion de l'eau afin de renforcer l'adaptation aux effets du changement climatique et de garantir la résilience économique et environnementale à long terme, en mettant en place une stratégie de gestion intégrée et durable de l'eau, en développant sa structure de gouvernance, en encourageant les investissements dans la collecte et le traitement des eaux usées, la réduction des fuites et la surveillance de l'eau, tout en développant des solutions fondées sur la nature et la réhabilitation des masses d'eau, et en améliorant l'utilisation rationnelle de l'eau et la réutilisation de l'eau;

4. à renforcer les capacités du réseau de transport et de distribution d'électricité, notamment en améliorant les procédures de raccordement et en augmentant leur transparence afin d'encourager les investissements dans le réseau national et d'accroître les capacités de stockage de l'énergie.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

[22] Aux termes de l'article 2, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263, on entend par «dépenses nettes», les dépenses publiques, déduction faite des dépenses d'intérêts, des mesures discrétionnaires en matière de recettes, des dépenses relatives aux programmes de l'Union entièrement compensées par des recettes provenant de fonds de l'Union, des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union, des éléments cycliques des dépenses liées aux indemnités de chômage et des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires.