COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 16.11.2016
COM(2016) 900 final

2016/0358 (NLE)

Proposition d'

AVIS DU CONSEIL

sur le programme de partenariat économique présenté par le Portugal

2016/0358 (NLE)

Proposition d'

AVIS DU CONSEIL

sur le programme de partenariat économique présenté par le Portugal

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013[1] établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, et notamment son article 9, paragraphe 4,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) Le pacte de stabilité et de croissance (PSC) vise à garantir la discipline budgétaire dans l'Union et fixe le cadre permettant de prévenir et de corriger les déficits publics excessifs. Il repose sur l'objectif de finances publiques saines en tant que moyen de renforcer les conditions propices à la stabilité des prix et à une croissance forte et durable, favorisée par la stabilité financière, en soutenant ainsi la réalisation des objectifs de l'Union en matière de croissance durable et d'emplois.

(2) Le règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro définit des dispositions tendant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires dans la zone euro et à veiller à ce que les budgets nationaux soient cohérents avec les orientations en matière de politiques économiques formulées dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance et du semestre européen. Les mesures purement budgétaires pouvant s'avérer insuffisantes pour corriger durablement le déficit excessif, des mesures et des réformes structurelles supplémentaires peuvent être nécessaires.

(3) L'article 9 du règlement (UE) nº 473/2013 fixe les modalités des programmes de partenariat économique, qui doivent être présentés par les États membres de la zone euro faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif. Définissant une feuille de route des mesures visant à corriger effectivement et durablement le déficit excessif, le programme de partenariat économique doit préciser en particulier les principales réformes budgétaires structurelles, notamment celles concernant la fiscalité, les systèmes de retraite et de santé et les cadres budgétaires, qui aideront à corriger en temps utile et durablement le déficit excessif.

(4) Le 2 décembre 2009, le Conseil a adopté une décision conformément à l'article 126, paragraphe 6, du traité, selon laquelle le Portugal fait l'objet d'une procédure de déficit excessif. En octobre 2012 puis en juin 2013, le Conseil a adopté des recommandations

[1] JO L 140 du 27.5.2013, p. 11.

révisées au titre de l'article 126, paragraphe 7, du traité dans le cadre d'une procédure de déficit excessif ayant débuté avant l'entrée en vigueur du règlement (UE) n° 473/2013. Conformément à l'article 7, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, le Portugal a fait rapport dans le cadre de son programme d'ajustement macroéconomique et n'a donc pas été invité à présenter un programme de partenariat économique en juin 2013 à la suite de la recommandation révisée au titre de l'article 126, paragraphe 7, du traité. Le 12 juillet 2016, le Conseil a adopté une décision conformément à l'article 126, paragraphe 8, du traité, établissant que le Portugal n'avait pas engagé d'action suivie d'effets pour corriger son déficit excessif en 2015. Le Conseil a ensuite, le 8 août 2016, conformément à l'article 126, paragraphe 9 du traité, décidé de mettre le Portugal en demeure de prendre des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier en 2016 à la situation de déficit excessif. La décision du Conseil de mise en demeure conformément à l'article 126, paragraphe 9 spécifiait aussi que le Portugal, vu son programme d'ajustement macroéconomique, devait également présenter un programme de partenariat économique pour le 15 octobre 2016, en application des articles 9, paragraphe 3, et 17, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 473/2013.

(5) Le 21 octobre 2016, le Portugal a présenté à la Commission et au Conseil un programme de partenariat économique qui définit notamment des réformes structurelles budgétaires visant à assurer une correction effective et durable du déficit excessif. Le programme de partenariat économique comprend des mesures budgétaires structurelles visant à se conformer aux demandes formulées par le Conseil dans sa décision en application de l'article 126, paragraphe 9, notamment des mesures concernant les cadres fiscaux et budgétaires ainsi que les systèmes de retraites et de soins de santé. Ce programme prévoit également des mesures visant à renforcer la compétitivité et la croissance durable à long terme, conformément aux recommandations adressées par le Conseil au Portugal dans le contexte du semestre européen. Plus précisément, les mesures budgétaires structurelles prévues par le Portugal sont les suivantes: i) examens des dépenses; ii) amélioration de la transparence des partenariats public-privé (PPP); iii) amélioration du financement et de la viabilité du secteur de la sécurité sociale; et iv) amélioration de l'efficience et de la viabilité du secteur de la santé. Si elles sont effectivement mises en œuvre, ces mesures devraient contribuer à la correction effective et durable de la situation de déficit excessif du Portugal.

(6) L'exécution rigoureuse du budget, notamment par le gel de la consommation intermédiaire, devrait permettre de réaliser l'effort budgétaire demandé par le Conseil pour 2016 et assurer une correction effective du déficit dans le délai imparti. Toutefois, les risques pesant sur une correction en temps voulu et durable persistent, notamment en raison de l'incidence de l'effet direct d'un éventuel soutien aux banques. Pour 2017, même en supposant la pleine exécution du budget de 2017 conformément aux objectifs budgétaires fixés dans le projet de plan budgétaire du Portugal pour 2017, l'ajustement structurel prévu comporterait un risque d'écart par rapport à la trajectoire d'ajustement en direction de l'OMT en 2017. L'évaluation réalisée à partir des prévisions d'automne 2016 de la Commission fait quant à elle apparaître un risque d'écart significatif par rapport à la trajectoire d'ajustement requise pour atteindre l'OMT.

(7) Les examens des dépenses en cours devraient contribuer à maintenir à moyen terme la viabilité des finances publiques, car ils identifieront des gains d'efficience et des économies budgétaires au sein des administrations publiques et du secteur des entreprises publiques qui, s'ils sont concrétisés rapidement, réduiront en définitive leurs besoins en transferts de l'État. Ces examens n'ayant été lancés que récemment, le potentiel global d'économie identifié jusqu'à présent demeure relativement restreint (environ 0,1% du PIB sur une période de trois ans pour l'examen des dépenses selon le projet de plan budgétaire pour 2017). La contribution de ces examens au maintien de la viabilité des finances publiques devra faire l'objet d'un suivi étroit.

(8) Après des améliorations récentes, un réexamen du code des marchés publics— prévu pour fin 2016— pourrait permettre quelques gains d'efficience du fait de la transparence accrue des partenariats public-privé (PPP) et des concessions. Le programme de partenariat économique table également sur des améliorations de la transparence en ce qui concerne les PPP et les concessions aux niveaux régional et local et pour les contrats de concessions de terminaux portuaires. Ce programme ne donne cependant aucune indication concernant l'incidence de ces réformes sur le solde budgétaire.

(9) En ce qui concerne les mesures visant à améliorer le financement et la viabilité de la sécurité sociale, les autorités prévoient de réduire progressivement à zéro, d'ici à 2019, les transferts exceptionnels à partir du budget de l'État, parallèlement à la poursuite de la reprise économique. Le Portugal prévoit également de procéder à une réévaluation de la viabilité et de l'adéquation du système des retraites, en vue de maintenir la neutralité des effets des mesures envisageables sur la situation budgétaire. Les défis associés au maintien de la viabilité à court et à moyen termes demeurent et, lorsqu'il se réfère à l'étude approfondie actuellement prévue sur la diversification des sources de financement et d'autres mesures, le programme ne donne pour le moment pas suffisamment d'informations sur les moyens qui permettront de relever ces défis.

(10) Enfin, les mesures visant à améliorer l'efficience et la viabilité du secteur de la santé, notamment le renforcement de la transparence et de l'audit ainsi que le réexamen des conventions et de la sous-traitance, si elles vont dans le bon sens, ne sont pas encore pleinement définies et le programme ne donne pas suffisamment d'informations concernant les gains concrets d'efficience escomptés, hormis ceux indiqués dans l'examen des dépenses. Une nouvelle ligne de financement du système national de santé à partir de la nouvelle taxe sur les boissons sucrées devrait rapporter au système de santé des recettes supplémentaires annuelles de 80 millions d'euros,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT AVIS:

Le programme de partenariat économique du Portugal présenté à la Commission et au Conseil le 21 octobre 2016 comprend un ensemble de réformes structurelles budgétaires, développées à partir de ses programmes nationaux de réforme et de stabilité, qui est globalement adéquat pour soutenir une correction efficace et durable du déficit excessif. Plus particulièrement, par ce programme de partenariat économique, le Portugal confirme l'agenda de réforme budgétaire et d'autres réformes structurelles inclus dans le programme national de réforme et fournit des détails supplémentaires quant à l’application de certaines des mesures depuis la présentation du programme et aux délais prévus pour en assurer le suivi. Dans le même temps, certaines recommandations du Conseil ne font que partiellement l'objet de mesures concrètes, notamment celles qui concernent la viabilité du système de sécurité sociale. La Commission et le Conseil suivront l’exécution des réformes dans le cadre du semestre européen et de la surveillance post-programme.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président