COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 22.5.2017
COM(2017) 521 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme du Portugal pour 2017

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Portugal pour 2017

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme du Portugal pour 2017

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Portugal pour 2017

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 16 novembre 2016, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance[5], qui marque le lancement du semestre européen 2017 de coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 9 et 10 mars 2017. Le 16 novembre 2016, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte[6], dans lequel le Portugal est mentionné parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique

1 JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.
2 JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.
3 COM(2017) 521 final.
4 P8_ TA(2017)0038, P8_ TA(2017)0039 et P8_ TA(2017)0040.
5 COM(2016) 725 final.
6 COM(2016) 728 final.

de la zone euro. Cette recommandation a été approuvée par le Conseil européen les 9 et 10 mars et adoptée par le Conseil le 21 mars 2017[7].

(2) En tant que pays dont la monnaie est l'euro, et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, le Portugal devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation concernant la zone euro, qui est prise en compte dans les recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-dessous.

(3) Le rapport 2017 pour le Portugal[8] a été publié le 22 février 2017. Il évaluait les progrès accomplis par le Portugal dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 12 juillet 2016, les suites données aux recommandations adoptées les années précédentes et les progrès réalisés par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Ce rapport comprenait également le bilan approfondi effectué en vertu de l'article 5 du règlement (UE) nº 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 22 février 2017[9]. L'analyse de la Commission l'amène à conclure que le Portugal connaît des déséquilibres macroéconomiques excessifs. En particulier, l'encours important des engagements extérieurs nets, la dette privée et publique et la part élevée de prêts non productifs sont des sources de vulnérabilité dans un contexte marqué par un chômage élevé (quoique en baisse) et une faible progression de la productivité. La croissance potentielle est inférieure à son niveau d'avant la crise et souffre d'entraves et de rigidités persistantes sur les marchés des produits et du travail, ainsi que de déséquilibres extérieurs. La balance courante montre certaines améliorations, même s'il reste nécessaire de consentir des efforts supplémentaires afin de parvenir à un ajustement plus sensible des engagements extérieurs nets. Après l'important ajustement intervenu ces dernières années, le coût unitaire de la main-d'œuvre a commencé à augmenter, en raison d'une molle croissance de la productivité et de la hausse des salaires. Dans un contexte qui reste marqué par la nécessité d'un désendettement, la dette privée est en baisse et la dette publique s'est stabilisée. Le volume de prêts improductifs reste important et, conjugué à une faible rentabilité et à des réserves de fonds propres relativement limitées, fait peser des risques sur les bilans des banques. La situation sur le marché du travail s'est améliorée, mais le chômage des jeunes et le chômage de longue durée, de même que la proportion de travailleurs temporaires, restent élevés.

(4) Le 28 avril 2017, le Portugal a présenté son programme national de réforme pour 2017 et son programme de stabilité pour 2017. Vu leur interdépendance, ces deux programmes ont été évalués simultanément. Le programme national de réforme portugais contient des engagements tant pour le court que pour le moyen terme. En particulier, il comprend des mesures visant à améliorer la gestion des finances publiques et l'environnement économique et à lutter contre l'endettement des entreprises. Il prévoit d'engager des réformes ambitieuses afin de moderniser l'administration publique, de renforcer la protection sociale, d'élever le niveau de qualification de la main-d'œuvre et d'améliorer la gouvernance des entreprises publiques. Il s'attaque également aux problèmes relevés dans le rapport par pays de 2017 et la recommandation concernant la zone euro, et notamment à la nécessité de relancer les investissements et d'assurer la viabilité des finances publiques. Si elles sont intégralement appliquées dans les délais indiqués, ces mesures devraient

[7] 2017/C92/01.
[8] SWD(2017) 87 final.
[9] COM(2017) 90 final.

contribuer à remédier aux déséquilibres macroéconomiques du Portugal et à faciliter la mise en œuvre des recommandations par pays. Sur la base de l'évaluation des engagements stratégiques pris par le Portugal, la Commission confirme son appréciation antérieure, à savoir qu'à ce stade, aucune action supplémentaire n'est nécessaire dans le cadre de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques. La mise en œuvre du programme de réformes stratégiques fera l'objet d'un suivi spécifique et attentif.

(5) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans les programmes des États membres relatifs aux Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) pour la période 2014-2020. Comme le prévoit la législation relative aux Fonds ESI[10], lorsque cela se révèle nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations par pays pertinentes, la Commission peut demander à un État membre de revoir et de modifier ses programmes concernés relevant des fonds ESI. La Commission a fourni des lignes directrices supplémentaires relatives à l'application de ces règles[11].

(6) À la suite de l'abrogation de la procédure de déficit excessif, le Portugal fait l'objet du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et se trouve soumis aux dispositions transitoires en matière de dette. Dans son programme de stabilité pour 2017, le Portugal prévoit un déficit nominal de, respectivement, 1,5 % du PIB et 1,0 % du PIB en 2017 et en 2018, puis une amélioration supplémentaire jusqu'à un excédent de 0,4 % du PIB en 2020. Ces prévisions ne tiennent pas compte de l'effet aggravant que les mesures de soutien aux banques pourraient avoir sur le déficit[12]. L'objectif budgétaire à moyen terme – un excédent structurel de 0,25 % du PIB – devrait être atteint d'ici à 2021. Selon le programme de stabilité, le ratio dette publique/PIB devrait atteindre 127,9 % en 2017 et 124,2 % en 2018, puis s'établir à 117,6 % en 2020. Le scénario macroéconomique sur lequel se fondent ces projections budgétaires est plausible pour 2017, mais optimiste pour les années suivantes. Dans le même temps, les mesures nécessaires pour soutenir les objectifs en matière de déficit à partir de 2017 n'ont pas été suffisamment détaillées.

(7) Le 12 juillet 2016, le Conseil a recommandé au Portugal de réaliser un ajustement budgétaire annuel d'au moins 0,6 % du PIB, dans la perspective de l'objectif budgétaire à moyen terme pour 2017. Il ressort des prévisions du printemps 2017 de la Commission qu'il existe en 2017 un risque d'écart important par rapport à cette exigence.

(8) En 2018, compte tenu de sa situation budgétaire et, notamment, du niveau de sa dette, le Portugal devrait procéder à un ajustement supplémentaire en vue de la réalisation de son objectif budgétaire à moyen terme, soit un excédent structurel de 0,25 % du PIB. Selon la matrice d'ajustements arrêtée d'un commun accord au titre du pacte de stabilité et de croissance, cet ajustement se traduit par la nécessité d'un

---

10 Article 23 du règlement (UE) nº 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) nº 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

11 COM(2014) 494 final.

12 Décision de la Commission du 10 mars 2017 – SA.47178 – Portugal – Recapitalisation de Caixa Geral de Depósitos, S.A.

taux de croissance nominale des dépenses publiques primaires nettes[13] ne dépassant pas 0,1 %, ce qui correspondrait à un ajustement structurel d'au moins 0,6 % du PIB. Dans l'hypothèse de politiques inchangées, il existe en 2018 un risque d'écart important par rapport à cette exigence. Il n'est pas prévu, à première vue, que le Portugal respecte, en 2017 et en 2018, les dispositions transitoires en matière de dette. Dans l'ensemble, le Conseil estime que des mesures supplémentaires seront nécessaires, dès 2017, pour se conformer aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Toutefois, comme prévu dans le règlement (CE) n° 1466/97, l'évaluation des plans et des résultats budgétaires devrait tenir compte du solde budgétaire de l'État membre à la lumière des conditions conjoncturelles. Comme l'a rappelé la Commission dans sa communication accompagnant les présentes recommandations par pays, l'évaluation du projet de plan budgétaire 2018 et, ensuite, l'évaluation des résultats budgétaires de 2018 devront tenir dûment compte de l'objectif consistant à adopter une orientation budgétaire qui contribue à la fois à renforcer la reprise en cours et à garantir la viabilité des finances publiques portugaises. Dans ce contexte, la Commission a l'intention d'utiliser la marge d'appréciation applicable à la lumière de la situation conjoncturelle du Portugal.

(9) Un assainissement budgétaire solide se fonde sur une mise en œuvre rigoureuse et en temps utile de la nouvelle loi-cadre budgétaire, le réexamen et la rationalisation des dépenses publiques et l'amélioration continue de la collecte des recettes. Le Portugal a lancé un exercice de réexamen des dépenses, principalement fondé sur des mesures visant à renforcer l'efficacité; sont concernés les ministères de la santé et de l'éducation, les entreprises publiques ainsi que la gestion des marchés publics (centralisés) et du parc immobilier. Toutefois, ce réexamen des dépenses ne saurait constituer une démarche globale, car il ne couvre que l'administration centrale et se concentre sur des gains d'efficacité découlant de la rationalisation des services. Dans le secteur de la santé, le gouvernement a adopté des mesures visant à promouvoir la prévention des maladies et les politiques de santé publique. En outre, plusieurs mesures ont été prises pour améliorer l'efficacité et la durabilité du secteur des soins de santé, grâce, par exemple, au recours aux achats centralisés ou à une plus ample utilisation des médicaments génériques. Parallèlement, alors que la réforme hospitalière est encore en cours, la planification et l'exécution budgétaires dans les hôpitaux restent un problème important. Les retards de paiement (arriérés) continuent de s'accumuler, ce qui trahit des faiblesses dans les mécanismes de contrôle de la comptabilité et les pratiques de gestion. Une budgétisation précise et équilibrée, doublée de contrôles renforcés et d'une application effective de la loi sur le contrôle des engagements, pourrait contribuer à réduire les arriérés, tout en améliorant l'efficience et la qualité des services dans le secteur. La hausse des coûts déjà élevés du vieillissement démographique continue à faire peser un risque sur la viabilité budgétaire. À moyen terme, on estime que l'aggravation des risques budgétaires sera liée en grande partie aux coûts de financement des pensions de retraite. Les risques budgétaires à long terme dans le pays sont jugés faibles, en grande partie grâce aux réformes des retraites et dans l'hypothèse d'un scénario de politiques inchangées,

[13] Les dépenses publiques nettes sont constituées des dépenses publiques totales, à l'exclusion des dépenses d'intérêt, des dépenses liées aux programmes de l'Union qui sont intégralement couvertes par des recettes provenant de fonds de l'Union et des modifications non discrétionnaires intervenant dans les dépenses liées aux indemnités de chômage. La formation brute de capital fixe financée sur des fonds nationaux est étalée sur une période de quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou augmentations de recettes imposées par des mesures législatives sont prises en compte. Les mesures exceptionnelles, en matière de recettes comme de dépenses, sont compensées.

pour autant qu'on parvienne à réduire encore la dépendance du régime de retraite vis-à-vis des transferts budgétaires. La question d'une restructuration des entreprises publiques visant à les rendre budgétairement viables n'a pas encore été abordée de façon exhaustive. Les entreprises publiques placées sous la tutelle de l'unité de contrôle du ministère des finances (UTAM) affichaient au deuxième trimestre de 2016 un endettement total de 32 milliards d'EUR. Un cadre assorti d'objectifs précis, visant à garantir la viabilité financière des entreprises publiques, pourrait contribuer à réduire leur dépendance à l'égard des transferts du budget de l'État et à traiter le problème de l'encours élevé de la dette.

(10) Le marché du travail portugais a poursuivi son redressement en 2016 et l'on a constaté une amélioration constante des indicateurs correspondants, et, notamment, une baisse du taux de chômage. Une bonne part des nouveaux emplois créés sont des contrats à durée indéterminée. Toutefois, la part des contrats temporaires reste stable, à un niveau élevé. La forte segmentation du marché du travail a des incidences préjudiciables sur les perspectives de carrière des travailleurs et sur leurs revenus, en particulier chez les jeunes. En janvier 2017, le Portugal a revu son programme d'aide à l'emploi pour favoriser l'embauche sous contrat à durée indéterminée. Toutefois, son incidence escomptée sur la réduction de la segmentation semble limitée, vu le faible nombre de personnes susceptibles d'être couvertes par le programme. Bien que les récentes réformes du marché du travail aient amélioré les incitations à la création d'emplois, certains aspects du cadre juridique sont encore susceptibles de décourager les entreprises d'embaucher les travailleurs sous contrat à durée indéterminée. En particulier, les employeurs doivent faire face à des coûts élevés et imprévisibles en cas de licenciement individuel de travailleurs sous ce type de contrat. Cette situation tient en partie au fait que le travailleur peut être réintégré dans son emploi si le licenciement est jugé abusif, ainsi qu'à l'inefficacité des procédures judiciaires.

(11) Parallèlement à la baisse du taux de chômage depuis 2014, le nombre absolu de chômeurs de longue durée est également en baisse. Toutefois, plus de la moitié des chômeurs sont sans emploi depuis un an ou plus, et cette proportion ne diminue pas avec la reprise. Les niveaux élevés du chômage de longue durée et du chômage des jeunes augmentent le risque que les personnes sans emploi décrochent du marché du travail et perdent progressivement leurs compétences et leur employabilité, ce qui peut également avoir une incidence préjudiciable sur le potentiel de croissance. Le taux de chômage des jeunes, même s'il reste élevé, a amorcé une décrue à la suite d'une série de mesures prises au cours des années précédentes, et notamment des actions de communication menées dans le cadre de la garantie pour la jeunesse. Cela peut expliquer en partie pourquoi la proportion de jeunes qui ne travaillent pas et ne suivent pas non plus d'études ou de formations (NEET) est inférieure à la moyenne de l'UE. Le Portugal prend également des mesures pour rationaliser les politiques d'intervention sur le marché du travail et s'attaquer au problème du chômage des jeunes. Ces mesures comprennent l'introduction, en avril 2017, d'incitations à l'embauche (sous la forme de réductions des cotisations sociales), ciblées sur l'embauche en contrat à durée indéterminée des jeunes chômeurs de longue durée. Toutefois, afin de garantir une activation effective des chômeurs de longue durée, il est essentiel que les services publics de l'emploi collaborent efficacement avec les services sociaux afin de mieux identifier les besoins de ce groupe et d'y répondre. Un pas important dans cette direction consisterait à créer, comme annoncé, des guichets uniques pour l'emploi.

(12) Fidèle au calendrier annoncé, le gouvernement a augmenté le salaire minimum en 2017 pour la troisième année consécutive. La dernière augmentation, supérieure aux prévisions relatives à l'inflation et à l'accroissement de la productivité moyenne, est censée renforcer de plus en plus le caractère contraignant du salaire minimum, la part des salariés couverts atteignant déjà un cinquième du total en 2016. Les revalorisations du salaire minimum contribuent à réduire le taux élevé de pauvreté des travailleurs et peuvent avoir une incidence positive sur la demande globale. Toutefois, elles sont susceptibles d'entraîner des risques pour l'emploi, notamment dans le cas des personnes peu qualifiées. Ces risques ne se sont pas réalisés dans le contexte actuel de reprise, mais restent problématiques. Le gouvernement surveille l'incidence de l'évolution du salaire minimal au moyen de rapports trimestriels, qui sont publiés et débattus avec les partenaires sociaux.

(13) Le Portugal a accompli d'importants progrès en matière de résultats scolaires, comme en témoigne la dernière enquête PISA. Il reste toutefois un des pays de l'OCDE qui présentent les plus forts taux de redoublement, or il est prouvé que cette pratique accroît le risque de décrochage scolaire et pèse de manière significative sur le coût de l'enseignement. Le niveau global de compétences de la main-d'œuvre reste parmi les plus faibles d'Europe, ce qui entrave le potentiel d'innovation et la compétitivité du pays. En outre, la question des compétences numériques demeure un obstacle pour la mise à niveau des compétences de la main-d'œuvre. Quelque 22 % des travailleurs portugais, soit environ le double de la moyenne de l'UE, n'ont aucune compétence numérique (essentiellement parce qu'ils n'utilisent pas régulièrement l'internet). Le gouvernement a pris des mesures pour promouvoir l'éducation des adultes, notamment par la mise en place de centres «Qualifica» et d'un «passeport». Pour que celles-ci soient efficaces, il sera essentiel qu'elles fournissent des possibilités appréciables de perfectionnement professionnel et de requalification des travailleurs, axées sur les besoins du marché du travail. Le gouvernement a également pris un certain nombre de mesures pour soutenir la coopération entre l'enseignement supérieur et le secteur des entreprises, notamment en ce qui concerne leurs activités de recherche et l'obtention de résultats en la matière. Il reste cependant nécessaire que les structures universitaires s'adaptent de manière à favoriser cette coopération.

(14) L'encours important de prêts non productifs aux entreprises, la faible rentabilité, l'exposition aux risques liés à la dette souveraine et le faible niveau des coussins de fonds propres pèsent sur le secteur bancaire. La détérioration de la qualité des actifs, en particulier dans le secteur des entreprises, sape la rentabilité du secteur bancaire. Il s'agit là d'un des facteurs qui, conjointement avec le faible niveau des coussins de fonds propres, font obstacle à l'allocation productive des crédits et investissements. La proportion de prêts improductifs demeure élevée (20,1 % contre 19,6 % à la fin de 2015) et est toujours à la hausse dans certains secteurs de l'économie, notamment dans les entreprises actives dans les secteurs de la construction et de l'immobilier. Certaines mesures ont été prises récemment pour faire face à l'encours important de prêts non productifs. Pour parvenir à réduire de façon significative l'encours des créances dépréciées, il n'en reste cependant pas moins nécessaire de mettre en place une stratégie globale et, notamment, d'encourager le développement des marchés secondaires afin de permettre aux banques d'écouler une partie de leurs portefeuilles en difficulté.

(15) Les conditions du crédit ont été progressivement améliorées, tant sur le plan de la demande que de l'offre, mais l'accès au financement demeure pour les PME un

problème de première importance. Le pourcentage de PME portugaises qui n'ont pas réussi à obtenir la totalité des prêts demandés est passé de 34 % à 42 %, alors que la moyenne de l'UE, en baisse, s'est établie à 30 % en 2016. Des entreprises compétitives et innovantes à fort potentiel de croissance pourraient bénéficier d'un meilleur accès aux capitaux. Cela permettrait de réduire leur dépendance à l'égard du financement par l'emprunt et d'améliorer leur accès au financement, ce qui faciliterait dans le même temps leur développement et leur accès à l'international. En 2016, l'écart, en termes de coût du capital, entre les investissements financés par l'emprunt et les investissements financés sur fonds propres était, par ordre décroissant, le cinquième de l'Union européenne et se situait bien au-dessus de la moyenne de l'Union. Bien que les modifications apportées au régime fiscal aient réduit les incitations en faveur du financement par l'emprunt, il est encore trop tôt pour en déceler de quelconques effets sur la distorsion relativement forte de la fiscalité des entreprises en faveur de l'endettement. En juillet 2016, les autorités ont lancé le programme *Capitalizar*, dont l'objectif premier est d'encourager les investissements privés. Celui-ci ouvre de nouvelles lignes de crédit au profit des PME, crée des fonds spécialisés destinés à contribuer aux investissements privés et modifie le régime fiscal de manière à encourager l'investissement. Parallèlement, le gouvernement a mis en place un autre programme (dénommé *Programa semente*) pour fournir des financements aux jeunes pousses et petites entreprises en phase de démarrage (capital d'amorçage). Ce programme aidera ces entreprises à obtenir des financements sur fonds propres en offrant des allègements fiscaux, pendant au moins deux ans, aux investisseurs de détail qui achètent des parts de telles entreprises. Pour autant qu'ils soient rapidement et intégralement mis en œuvre, ces deux programmes sont de nature à améliorer les possibilités de financement des entreprises au Portugal.

(16) En janvier 2017, dans le cadre d'un paquet de mesures visant à lutter contre les obstacles sur les marchés des services[14], la Commission a fourni des orientations à tous les États membres sur les besoins de réforme nationaux en matière de régulation des services professionnels présentant un fort potentiel de croissance et de création d'emplois. Les recommandations de réforme répondent à un large éventail d'exigences sur la base d'une analyse comparative suivant l'esprit de l'exercice d'évaluation mutuelle mené avec les États membres au cours de ces trois dernières années et le travail réalisé dans ce cadre. Le Portugal a participé activement à cet exercice. Il explique dans son plan d'action national que, comme des réformes et réexamens importants des professions réglementées ont été effectués depuis 2011, il ne prévoit pas de changements significatifs dans les années à venir. Les orientations données par la Commission viennent compléter les évaluations du semestre européen en s'intéressant spécifiquement aux exigences applicables à ces professions. Dans plusieurs secteurs, l'accès aux prestations de service se heurte à d'importants obstacles réglementaires et administratifs. Des réformes visant la construction et les services commerciaux les plus restrictifs, y compris les professions réglementées, ont été adoptées dans le cadre du programme d'assistance financière, mais elles ont été soit interrompues, soit détricotées. Les arrêtés réglementant certaines professions sont moins ambitieux que la loi-cadre sur le plan de l'ouverture de ces professions à la concurrence. Ils posent aussi des problèmes, en ce qu'ils pourraient avoir pour effet, directement ou indirectement, de restreindre la concurrence sur le marché des services professionnels.

[14] COM(2016) 820 final, COM(2016) 821 final, COM(2016) 822 final, COM(2016) 823 final, COM(2016) 824 final.

(17) L’administration portugaise pâtit encore de ses faibles niveaux d’efficacité et de transparence. La concurrence en matière de marchés publics reste limitée. En dépit des progrès accomplis, des lacunes subsistent en ce qui concerne la transparence et la fiabilité des données et des procédures en matière de marchés publics. La transparence dans les contrats de concession et les partenariats public-privé est encore entravée par le fait que les pouvoirs adjudicateurs ne disposent pas de l’expertise nécessaire pour gérer des contrats complexes. Le recours à l’attribution directe de contrats dans le cadre de la passation de marchés publics reste courant. La charge administrative et le manque d’homogénéité des pratiques de mise en œuvre en vigueur dans le pays retardent la réforme des procédures. En dépit de certains progrès, il y a eu des retards dans la simplification des procédures administratives aux échelons local et central et une faible coordination entre les différents niveaux de l’administration publique. Les autorités portugaises ont approuvé un nouveau programme de simplification, dénommé SIMPLEX +. Celui-ci comporte un assez ambitieux train de mesures concernant à la fois les citoyens et les entreprises. Ces mesures sont prometteuses et il convient que le paquet SIMPLEX + soit mis en œuvre rapidement, afin que le programme puisse commencer à produire des effets concrets. La plupart des mesures de ce paquet qui concernent les entreprises commencent maintenant à être mises en œuvre. Le système judiciaire portugais enregistre encore un niveau de performance inférieur à la moyenne de l’UE. Au Portugal, les indicateurs d’efficacité pour les affaires civiles, commerciales et fiscales restent médiocres, ce qui nuit à la dynamique d’entreprise et décourage les investissements directs étrangers. Le manque d’efficacité des juridictions administratives et fiscales continue d’avoir des effets préjudiciables sur les taux de résolution et la lenteur des procédures reste excessive. La résolution des procédures juridiques d’insolvabilité prend encore jusqu’à 40 mois, ce qui suscite des doutes quant à l’efficacité des cadres SIREVE.

(18) Le Portugal a réalisé des progrès en matière de transparence et de lutte contre la corruption dans l’administration publique, mais ne dispose d'aucune stratégie globale à cet égard. Le ministère public semble avoir fait de la lutte contre la corruption une réelle priorité et des procédures plus efficaces ont été mises en place pour la gestion des affaires et des ressources. Il reste cependant à voir si ces mesures se traduiront par des taux de condamnation finale plus élevés dans les affaires de grande corruption et par l’application de sanctions plus dissuasives. Du côté de la prévention, les plans de prévention de la corruption mis en place dans chaque institution publique se sont jusqu'à présent révélés être, pour l’essentiel, des instruments de pure forme qui ne sont ni totalement adaptés à chaque organisation, ni assortis de mesures de contrôle adéquates.

(19) 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 2017 sur le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme, ainsi que les suites données 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 européenne par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.

(20) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis[15].

(21) 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. Ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) nº 1176/2011 sont prises en compte dans les recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-dessous,

RECOMMANDE que le Portugal s'attache, en 2017 et 2018:

1. à garantir la durabilité de la correction du déficit excessif; à poursuivre sa politique budgétaire conformément aux exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, ce qui se traduit par un effort budgétaire considérable pour 2018. Il conviendrait d'envisager, lors de la prise de mesures stratégiques, d'adopter une orientation budgétaire qui contribue à la fois à renforcer la reprise en cours et à garantir la viabilité des finances publiques portugaises; à intensifier les efforts visant à finaliser un réexamen complet des dépenses à tous les niveaux de l'administration; à renforcer le contrôle des dépenses, le rapport coût/efficacité et la budgétisation adéquate, notamment dans le secteur de la santé – en mettant l'accent sur la réduction des arriérés des hôpitaux – et à garantir la viabilité du système de retraite; à renforcer la viabilité financière des entreprises publiques en fixant des objectifs d'efficacité spécifiques aux différents secteurs, et ce en temps utile pour le budget 2018, à améliorer le revenu net global des entreprises publiques et à réduire la charge pesant sur le budget de l'État;

2. à promouvoir l'embauche sous contrat à durée indéterminée, notamment en révisant le cadre juridique applicable; à assurer une activation effective des chômeurs de longue durée; à veiller, en collaboration avec les partenaires sociaux, à ce que les évolutions du salaire minimum ne nuisent pas à l'emploi des personnes peu qualifiées;

3. à redoubler d'efforts pour assainir les bilans des établissements de crédit en appliquant une stratégie globale visant à remédier au problème des prêts non productifs, y compris en renforçant le marché secondaire des actifs de mauvaise qualité; à améliorer l'accès au capital, en particulier pour les jeunes pousses et les petites et moyennes entreprises;

4. à mettre en œuvre une feuille de route visant à réduire encore la charge administrative et les obstacles réglementaires pesant sur les secteurs de la construction et des services aux entreprises, d'ici à la fin de 2017; à améliorer l'efficacité des procédures en matière d'insolvabilité et en matière fiscale.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

[15] Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil.