Sur la base des politiques actuelles, le Conseil considère que les finances publiques du Luxembourg sont bien placées pour faire face aux coûts du vieillissement démographique tels qu'ils ressortent des projections. Cependant, le Conseil note que l'évaluation de la viabilité des finances publiques au Luxembourg dépend largement de l'évolution du nombre des travailleurs frontaliers. Il juge globalement appropriée la volonté de maintenir une situation budgétaire équilibrée dans les prochaines années, eu égard à l'incidence budgétaire du vieillissement de la population telle qu'elle ressort des projections et accueille avec satisfaction les mesures destinées à rendre plus attrayants les régimes de retraite privés du troisième pilier.

## AVIS DU CONSEIL

### du 7 mars 2003

### relatif au programme de stabilité actualisé du Portugal pour 2003-2006

(2003/C 64/02)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne,

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 3,

vu la recommandation de la Commission,

après consultation du comité économique et financier,

A RENDU LE PRÉSENT AVIS:

Le 7 mars 2003, le Conseil a examiné le programme de stabilité actualisé du Portugal, qui couvre la période 2003-2006. Ce programme actualisé prévoit une amélioration régulière des finances des administrations publiques, qui devraient passer d'un déficit de 2,8 % du produit intérieur brut (PIB) en 2002 à un déficit de 0,5 % du PIB en 2006. La dette publique brute devrait elle aussi se réduire, passant de 58,8 % du PIB en 2002 à 52,7 % en 2006.

Le Conseil note que cette nouvelle actualisation est globalement conforme aux exigences du code de conduite révisé concernant le contenu et la présentation des programmes de stabilité et de convergence. L'actualisation, qui a été adoptée par le gouvernement le 20 décembre, a été présentée au Parlement qui l'a examinée et approuvée début janvier à une large majorité, notamment avec le soutien du principal parti d'opposition. Le programme actualisé a ensuite été formellement présenté à la Commission. Les autorités portugaises ont donc respecté l'engagement qu'elles avaient pris envers le Conseil le 5 novembre, dans le cadre de la recommandation qui leur a été adressée en application de l'article 104, paragraphe 7, du traité, de présenter un programme de stabilité actualisé avant la fin de l'année. Le Conseil estime que les politiques économiques qu'illustrent les mesures annoncées dans l'actualisation sont globalement conformes aux grandes orientations des politiques économiques pour 2002.

Selon le scénario macroéconomique du programme actualisé, la croissance du PIB devrait légèrement augmenter pour atteindre 1,3 % en 2003 (partant d'un taux de croissance estimé à 0,7 % en 2002). Ce chiffre paraît quelque peu optimiste, compte tenu des dernières informations disponibles, qui indiquent un nouveau ralentissement de l'activité économique au second semestre de 2002. Pour la période 2004-2006, le scénario macroéconomique sur lequel s'appuie l'actualisation semble plausible pour ce qui est du rythme de la reprise économique (un taux de croissance moyen de près de 3 % par an). Les réformes structurelles prévues devraient générer des effets positifs du côté de l'offre, permettant à l'économie de s'appuyer davantage sur les exportations.

Le Conseil considère qu'il est primordial que le Portugal retrouve un niveau approprié de compétitivité extérieure, compte tenu du niveau d'inflation et de l'évolution des salaires en termes réels au cours des dernières années. À cette fin, il est essentiel d'assurer la modération salariale et des hausses durables de la productivité également pour faire fléchir l'inflation. Dans ce contexte, le Conseil se félicite de la démarche du gouvernement consistant à utiliser, à compter de 2003, les prévisions moyennes d'inflation de la zone euro comme référence pour les négociations salariales et à geler la majorité des salaires dans le secteur public en 2003. Cette dernière mesure devrait faire tache d'huile et inspirer le secteur privé de l'économie.

Sur la base du déficit public de 4,1 % du PIB enregistré en 2001, le Conseil a, dans une décision du 5 novembre 2002, constaté l'existence d'un déficit excessif au Portugal, à qui il a adressé une recommandation en vertu de l'article 104, paragraphe 7, du traité. Aux termes de cette recommandation, les autorités portugaises ont été instamment invitées à:

i) mettre en œuvre avec détermination leurs plans budgétaires pour 2002 qui visent à ramener le déficit à 2,8 % du PIB en 2002. Le Conseil a fixé au 31 décembre 2002 le délai pour que le gouvernement portugais prenne toutes les mesures nécessaires afin de mettre un terme au déficit excessif;

ii) adopter et appliquer les mesures budgétaires nécessaires pour faire en sorte que le déficit public passe nettement sous la barre des 3 % du PIB en 2003 et que le ratio de la dette publique reste en deçà de la valeur de référence de 60 % du PIB.

[1] JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

Le Conseil note avec satisfaction que, selon les premiers chiffres, le déficit des administrations publiques a été ramené à un niveau inférieur à 3 % du PIB en 2002, malgré une croissance moins dynamique que prévu. Il salue la volonté ferme du gouvernement portugais de poursuivre le processus d'assainissement budgétaire. Dans le courant de 2002, le budget a connu une évolution moins favorable que ce que prévoyait le budget rectificatif adopté en juin, essentiellement en raison du nouveau ralentissement de l'activité économique, mais aussi des recettes moins importantes que prévu tirées de la vente d'actifs publics. Par conséquent, et en vue de réduire le déficit conformément à la recommandation du Conseil, les autorités portugaises ont adopté une série de mesures ponctuelles à la fin de l'année, qui, selon les estimations, ont généré des recettes supplémentaires de l'ordre de 1,5 % du PIB.

Le Conseil note que des difficultés considérables devront être surmontées en 2003 pour ramener le déficit à 2,4 % du PIB et pour l'infléchir à la baisse. Deux facteurs semblent déterminants à cet égard. Premièrement, sur la base de données économiques récentes, qui confirment le nouveau coup d'arrêt porté à l'activité économique au second semestre de 2002, l'hypothèse du programme d'une croissance de 1,25 % du PIB pour 2003 paraît quelque peu optimiste, et un nouveau resserrement budgétaire pourrait s'avérer nécessaire. Deuxièmement, des mesures supplémentaires pourraient s'avérer nécessaires en 2003 lorsque les effets positifs des mesures ponctuelles mises en œuvre en 2002 s'atténueront. Par conséquent, le Conseil invite instamment les autorités portugaises à faire en sorte que le déficit reste nettement en deçà de 3 % du PIB en 2003. Une correction durable du déséquilibre budgétaire devrait contribuer à rétablir la confiance des acteurs économiques. De plus, le Conseil est d'avis que la mise en œuvre rapide et résolue du programme exhaustif et ambitieux de réformes structurelles envisagé dans le programme de stabilité actualisé devrait susciter un regain de confiance et, partant, activer le redémarrage de l'activité économique.

Le Conseil prend note du projet d'améliorer le solde budgétaire sous-jacent de plus de 0,5 % par an, faisant passer le déficit sous-jacent d'environ 3,5 % du PIB en 2002 à une situation proche de l'équilibre d'ici à 2005, conformément aux engagements pris par le Portugal dans le cadre de la recommandation adoptée par le Conseil le 5 novembre 2002. En 2003 toutefois, l'amélioration du déficit sous-jacent s'élève à environ deux points de pourcentage du PIB, l'effort d'ajustement étant beaucoup plus important en raison de la nécessité de remplacer les mesures ponctuelles adoptées en 2002. La stratégie d'assainissement envisagée est donc particulièrement intensive dans sa phase initiale et conforme aux objectifs du pacte de stabilité et de croissance.

Le Conseil note également avec satisfaction que la stratégie d'assainissement adoptée s'appuie essentiellement sur la maîtrise des dépenses publiques qui doit être obtenue, d'une part, par un contrôle plus strict de la masse salariale du secteur public et, d'autre part, par un vaste programme de réformes structurelles. Cette stratégie est conforme aux recommandations générales formulées dans les grandes orientations des politiques économiques. Le Conseil exhorte les autorités portugaises à veiller à ce que la mise en œuvre de cette stratégie compense les pertes de recettes liées à l'application progressive d'une baisse substantielle de l'impôt sur les sociétés, permettant ainsi d'atteindre une position budgétaire sous-jacente proche de l'équilibre à la fin de la période de programmation. Dans ce contexte, le Conseil attire l'attention sur les éventuels risques que peut faire peser sur le budget une réduction fiscale sensible qui ne s'accompagnerait pas d'une discipline stricte en matière de dépenses publiques, ce que pourrait faciliter la mise en œuvre de plafonds de dépenses. Une analyse de sensibilité montre que si le scénario «bas» du programme actualisé devenait réalité, le solde effectif pourrait se dégrader notablement si aucune mesure discrétionnaire correctrice n'est prise. En outre, le Conseil réaffirme que l'engagement pris par les autorités portugaises de continuer à améliorer la collecte des données des administrations publiques est essentiel pour assurer une surveillance budgétaire efficace.

Le Conseil constate que, même s'il reste inférieur à la valeur de référence de 60 % du PIB, le ratio de la dette publique s'est accru ces dernières années. Il se félicite de l'intention des autorités portugaises de ramener le niveau de la dette à 52,7 % du PIB d'ici à 2006, compensant ainsi la forte détérioration enregistrée entre 2000 et 2002. La réduction du ratio de la dette sur la période de programmation doit passer par l'accroissement progressif de l'excédent primaire conjugué au postulat qu'aucune opération financière nette d'envergure ne sera réalisée dans les années à venir.

On ne peut exclure, sur la base des politiques actuelles, le risque de finances publiques non viables en raison du vieillissement de la population. Pour que la réduction de la dette contribue de manière sensible à permettre de faire face aux conséquences du vieillissement démographique, la réalisation de l'objectif d'une position budgétaire équilibrée d'ici 2006 est essentielle; cet objectif devrait s'inscrire dans le cadre d'une stratégie ambitieuse sur trois fronts pour faire face aux conséquences budgétaires à long terme du vieillissement de la population et il faudra peut-être prévoir de dégager des excédents. La bonne gestion des finances publiques saines à long terme permettra de réduire de manière significative le ratio de la dette avant que l'impact budgétaire du vieillissement de la population ne se fasse sentir. Par conséquent la mise en œuvre déterminée des réformes structurelles afin d'enrayer l'augmentation des dépenses liées à l'âge, d'élargir les assiettes fiscales et d'accroître le potentiel de croissance global de l'économie est essentielle pour parvenir à une stabilité à long terme.