DÉCISIONS

DÉCISION D'EXÉCUTION (UE) 2017/2350 DU CONSEIL

du 9 août 2016

relative à l'imposition d'une amende au Portugal pour non-engagement d'une action suivie d'effets visant à corriger un déficit excessif

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

vu le règlement (UE) nº 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ([1]), et notamment son article 6,

considérant ce qui suit:

(1) Le Conseil, par sa décision du 12 juillet 2016, au titre de l'article 126, paragraphe 8, du traité, a établi qu'aucune action suivie d'effets n'a été engagée par le Portugal pour corriger son déficit excessif en réponse à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013 adoptée en vertu de l'article 126, paragraphe 7, du traité.

(2) Le Conseil ayant décidé, le 12 juillet 2016, que le Portugal n'a engagé aucune action suivie d'effets pour corriger son déficit excessif, la Commission devrait recommander au Conseil l'imposition d'une amende.

(3) L'amende à imposer au Portugal devrait en principe s'élever à 0,2 % de son produit intérieur brut (PIB) de l'année précédente, mais son montant peut être réduit ou annulé en raison de circonstances économiques exceptionnelles ou après réception d'une demande motivée de l'État membre concerné.

(4) Le PIB du Portugal a atteint 179,37 milliards d'EUR en 2015 et le montant correspondant à 0,2 % de ce PIB s'élève à 358 738 200 EUR.

(5) Conformément à l'article 2, point 3, du règlement (UE) nº 1173/2011, on entend par «circonstances économiques exceptionnelles» des circonstances où le dépassement de la valeur de référence d'un déficit public est considéré comme exceptionnel au sens de l'article 126, paragraphe 2, point a), deuxième tiret, du traité et conformément au règlement (CE) nº 1467/97 du Conseil ([2]). Conformément à ce dernier règlement, un tel dépassement est exceptionnel lorsqu'il résulte i) d'une circonstance inhabituelle indépendante de la volonté de l'État membre concerné et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou ii) d'une grave récession économique, ce qui signifie un taux de croissance annuel négatif du PIB ou une baisse cumulative de la production pendant une période prolongée de croissance annuelle très faible du PIB par rapport au potentiel de croissance.

(6) L'examen visant à déterminer si le Portugal remplit les conditions susmentionnées a conduit aux conclusions suivantes:

— Bien que la croissance annuelle du PIB du Portugal se soit contractée plus rapidement que prévu en 2011 et 2012, l'économie se trouve depuis le printemps 2013 sur une trajectoire de reprise modérée. Le taux de chômage a aussi considérablement augmenté jusqu'en 2013, mais il a repris le chemin de la baisse en 2014, l'économie portugaise ayant finalement commencé à se redresser. Le PIB a enregistré depuis 2014 une croissance largement supérieure à celle du PIB potentiel et cette tendance devrait se poursuivre en 2016. Selon les prévisions du printemps 2016 de la Commission, le PIB devrait continuer à croître en 2016 à un taux de 1,5 %, et cette croissance devrait encore se renforcer à 1,7 % en 2017. Par conséquent, il n'y a pas eu de grave récession économique au cours de la période concernée par la recommandation du Conseil du 21 juin 2013 (soit de 2013 à 2015).

— En outre, il ne s'est produit aucun évènement inhabituel indépendant de la volonté du gouvernement et ayant des effets sensibles sur les finances publiques au cours de la période 2013-2015.

(7) Par conséquent, il n'existe pas de circonstances économiques exceptionnelles qui justifieraient une réduction du montant de l'amende.

([1]) JO L 306 du 23.11.2011, p. 1.
([2]) Règlement (CE) nº 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L 209 du 2.8.1997, p. 6).

(8) Le 18 juillet 2016, le Portugal a présenté une demande motivée à la Commission afin que celle-ci recommande au Conseil de fixer le montant de l'amende à zéro. À l'appui de sa demande, le Portugal a présenté les arguments suivants:

Le Portugal rappelle les importants efforts d'assainissement budgétaire et les réformes structurelles entrepris au cours du récent programme d'ajustement économique. Il réaffirme également son ferme engagement à corriger le déficit excessif en 2016, notamment son engagement à adopter si nécessaire des mesures pour corriger des écarts budgétaires, et à opérer un ajustement budgétaire en 2017 conformément à la recommandation budgétaire par pays adoptée par le Conseil le 12 juillet 2016. Le Portugal considère que l'application de sanctions nuirait à la réalisation des objectifs budgétaires de correction du déficit excessif cette année. Il souligne en outre les engagements de politique économique, en particulier en ce qui concerne la stabilisation du système financier et les mesures présentées dans le programme national de réforme pour 2016. Enfin, le Portugal considère toute sanction comme inappropriée dans l'environnement européen et international actuel, compte tenu notamment des fortes incertitudes découlant du résultat du référendum au Royaume-Uni sur l'appartenance à l'Union.

(9) L'examen des arguments susmentionnés conduit aux considérations qui suivent.

(10) Si le Portugal n'a pas engagé d'action suivie d'effets pour corriger son déficit excessif conformément à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013, l'ajustement budgétaire global de 2010 à 2014 a effectivement été très important. La réduction de plus de 5 % du PIB du déficit nominal hors éléments exceptionnels a reposé sur une amélioration du solde structurel de plus de 6 %. Néanmoins, cette dynamique s'est essoufflée après la conclusion du programme économique, comme il a été souligné dans la décision du Conseil du 12 juillet 2016. Cet ajustement budgétaire a été accompagné d'un ensemble complet de réformes structurelles dans le cadre du programme d'ajustement qui a été achevé avec succès en juin 2014, ouvrant la voie à une reprise économique plus solide. D'importantes difficultés subsistent, le niveau encore haut d'endettement privé et public pesant sur l'économie et les chiffres toujours élevés du chômage freinant l'ajustement économique.

(11) L'engagement pris par les autorités portugaises de corriger le déficit excessif en 2016 et de se conformer en 2017 à la recommandation budgétaire par pays est un signe important de la volonté du gouvernement de respecter le pacte de stabilité et de croissance. Pour 2016, le gouvernement réitère son engagement pris dans le cadre de la réunion de l'Eurogroupe du 11 février 2016 à adopter, si nécessaire, des mesures budgétaires pour corriger les éventuels écarts dans l'exécution du budget. Le gouvernement s'engage également à maintenir le gel de certains crédits budgétaires s'élevant à 0,2 % du PIB, comme souligné dans le programme de stabilité. L'annexe à sa demande motivée du 18 juillet 2016 fournit des informations supplémentaires sur la manière dont ces crédits peuvent être utilisés, rendant plus crédible l'engagement à ne pas les dépenser tant que le gel est nécessaire. Premièrement, elle indique que ces crédits ont été affectés à des institutions publiques dont le financement a déjà augmenté par rapport à 2015, et qui pourraient donc, in fine, ne pas avoir besoin de financement supplémentaire. Deuxièmement, pour avoir accès à ces crédits, toute administration publique doit présenter des autorisations de dépense qui nécessitent l'approbation explicite du ministre des finances. Enfin, ces crédits s'ajoutent en outre à d'autres crédits déjà budgétés et à des réserves qui sont également soumis à approbation.

(12) En ce qui concerne la correction durable du déficit excessif et, notamment, le budget pour 2017, le Portugal se réfère, dans sa demande motivée du 18 juillet 2016, principalement au prochain projet de plan budgétaire qui sera soumis en octobre 2016 et s'engage à respecter la recommandation budgétaire par pays, qui exige un ajustement structurel d'au moins 0,6 % du PIB. Il s'agit d'un progrès par rapport à l'ajustement structurel de seulement 0,35 % du PIB prévu dans le programme de stabilité pour 2017, les mesures spécifiques d'ajustement restant néanmoins encore à définir.

(13) En ce qui concerne les présumés effets préjudiciables de sanctions pour la correction du déficit excessif en 2016, l'article 6, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1173/2011 limite le montant de l'amende à 0,2 % du PIB, ce qui est suffisamment faible pour être compatible avec la correction du déficit excessif. D'autre part, une éventuelle amende n'aurait pas d'incidence sur la variation du solde structurel.

(14) L'engagement à poursuivre les réformes structurelles dans les principaux domaines de la politique économique et la mise en œuvre de mesures destinées à stabiliser le système bancaire est à saluer, car cela répond également aux recommandations par pays adressées au Portugal. En ce qui concerne les autres réformes structurelles projetées pour 2016 et les années suivantes, qui visent par exemple à améliorer l'environnement des entreprises ou à remédier au manque de fonds propres des entreprises, les mesures indiquées ne diffèrent pas sensiblement de celles déjà présentées dans le programme national de réforme pour 2016. Si ces réformes vont en principe dans le bon sens, des risques entourent leur mise en œuvre. Enfin, l'annexe à la demande motivée du 18 juillet 2016 mentionne explicitement la nécessité de définir un programme pour réduire les prêts non performants.

(15) En ce qui concerne la pertinence de la décision dans l'environnement européen et international actuel, le Conseil est tout à fait conscient des incertitudes plus grandes qui règnent dans le contexte actuel, compte tenu notamment des résultats du référendum au Royaume-Uni sur l'appartenance à l'Union.

(16) Compte tenu de la demande motivée du Portugal du 18 juillet 2016 et des points mentionnés ci-dessus, notamment l'ajustement budgétaire entrepris durant le programme d'ajustement économique, qui s'est accompagné d'un ensemble complet de réformes structurelles; les engagements i) à adopter, si nécessaire, des mesures budgétaires pour corriger tout écart éventuel dans l'exécution du budget en 2016, ii) à réaliser un ajustement structurel supplémentaire de 0,25 % du PIB en 2017 en plus de l'ajustement de 0,35 % du PIB annoncé dans le programme de stabilité d'avril 2016, et iii) à mettre en œuvre des réformes structurelles dans des domaines clés au vu des défis existants, notamment à prendre des mesures pour stabiliser le système bancaire, les motifs avancés par le Portugal sont réputés justifier une annulation de l'amende de 0,2 % du PIB,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'amende de 0,2 % du PIB à infliger au Portugal pour non-engagement d'une action suivie d'effets en réponse à la recommandation du Conseil du 21 juin 2013 est annulée.

Article 2

La République portugaise est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 9 août 2016.

Par le Conseil
Le président
M. LAJČÁK