

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 10 juillet 2012

concernant le programme national de réforme du Portugal pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Portugal pour la période 2012-2016

(2012/C 219/20)

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) n° 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 la recommandation de la Commission européenne,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

après consultation du comité économique et financier,

considérant ce qui suit:

(1) Le 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui porte avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.

(2) Le 13 juillet 2010, le Conseil a adopté une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres ⁽²⁾, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte de ces lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

(3) Le 12 juillet 2011, le Conseil a adopté une recommandation ⁽³⁾ relative au programme national de réforme du Portugal pour 2011.

(4) Le 23 novembre 2011, la Commission a adopté le second examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du second semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020.

(5) Le Parlement européen est dûment associé au semestre européen, conformément au règlement (CE) n° 1466/97 et, le 15 février 2012, il a adopté une résolution sur l'emploi et les aspects sociaux dans le cadre de l'examen annuel de la croissance 2012 et une résolution sur la contribution à l'examen annuel de la croissance 2012.

(6) Le 2 mars 2012, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stabilité financière, l'assainissement budgétaire et les mesures destinées à stimuler la croissance. Il a souligné la nécessité d'assurer un assainissement budgétaire différencié propice à la croissance, de revenir à des conditions normales en matière de prêt à l'économie, de promouvoir la croissance et la compétitivité, de lutter contre le chômage et de prendre des mesures pour faire face aux retombées sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.

(7) Le 2 mars 2012, le Conseil européen a également invité les États membres participant au pacte pour l'euro plus à présenter leurs engagements en temps voulu pour qu'ils soient inclus dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.

(8) Le 2 mai 2012, le Portugal a présenté son programme de stabilité pour la période 2012-2016 et, le 7 mai 2012, son programme national de réforme pour 2012.

(9) Le 17 mai 2011, le Conseil a adopté la décision d'exécution 2011/344/UE ⁽⁴⁾ afin de mettre à disposition du Portugal une assistance financière à moyen terme pour la période de trois ans, de 2011 à 2014, conformément au règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière ⁽⁵⁾. Le protocole d'accord qui l'accompagne, signé également le 17 mai 2011, et ses addenda ultérieurs définissent les conditions de politique économique dont est assortie l'aide financière déboursée.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Maintenu pour 2012 par la décision 2012/238/UE du Conseil du 26 avril 2012 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (JO L 119 du 4.5.2012, p. 47).

⁽³⁾ JO C 216 du 22.7.2011, p. 1.

⁽⁴⁾ JO L 159 du 17.6.2011, p. 88.

⁽⁵⁾ JO L 118 du 12.5.2010, p. 1.

- (10) Le Portugal a bien progressé sur un certain nombre de fronts, mais il subsiste d'importants défis. Il demeure essentiel d'atteindre les objectifs budgétaires pour que le gouvernement puisse retrouver pleinement l'accès aux marchés au cours de la période couverte par le programme d'ajustement économique. Pour limiter les risques qui pèsent sur les objectifs budgétaires de 2012, une application rapide et déterminée des mesures structurelles et budgétaires du programme d'ajustement économique est primordiale. Simultanément, le gouvernement doit poursuivre les réformes visant à remédier aux défis relatifs à la compétitivité du Portugal. Le budget de 2012 ne prolonge pas les projets antérieurs de «dévaluation budgétaire». Il est d'autant plus important d'adopter rapidement de nouvelles réformes structurelles des marchés du travail et des produits afin de réduire les coûts salariaux unitaires, d'accroître la flexibilité et d'abaisser les barrières à l'entrée. Il faudra que le gouvernement fasse preuve de persévérance et de résolution pour s'opposer aux forts intérêts particuliers qui entravent les réformes.
- (11) Dans l'ensemble, le troisième examen du programme d'ajustement économique a conclu que le Portugal continue à respecter la mise en œuvre des conditions fixées dans le protocole d'accord du 17 mai 2011. En particulier, l'objectif de déficit budgétaire pour 2011 (5,9 % du PIB) a été dépassé en recourant à un transfert des fonds d'épargne-pension des banques à l'État s'élevant à 3,5 % du PIB. Malgré le caractère ponctuel de cette opération, l'assainissement structurel a été important et a atteint 3,5 % du PIB. Les banques sont bien placées pour atteindre, fin 2012, les exigences de capital fixées par le programme d'ajustement économique, mais leurs fonds propres doivent encore augmenter en 2012 conformément aux exigences dudit programme et comme conséquence de l'exigence de l'Autorité bancaire européenne de tenir compte des risques souverains, du programme spécial d'inspection sur place et du transfert prévu des fonds d'épargne-pension privés des banques. Début juin 2012, le gouvernement a annoncé qu'il fournirait des fonds publics à trois grandes banques, ce qui devrait permettre de satisfaire les exigences de capital au titre du programme d'ajustement économique. Le quatrième examen au niveau du personnel du programme d'ajustement économique, qui a été achevé début juin 2012, a confirmé les résultats du troisième examen, à savoir que le programme reste en bonne voie.
- (12) La diminution du PIB en 2011 a été moins forte qu'attendu, car les exportations et la consommation ont enregistré une évolution plus positive que prévu. Cependant, le quatrième trimestre de 2011 et le début de 2012 ont été marqués par une demande intérieure faible, une forte hausse du chômage et une faible confiance des entreprises. Selon les prévisions de printemps 2012 des services de la Commission, la perspective pour 2012 s'est détériorée et il est désormais prévu que le PIB diminue de 3,3 %. En 2013, la croissance économique sera plus faible qu'escompté. Alors que l'ajustement externe a été remarquablement rapide jusqu'à présent, les exportations portugaises augmentant leurs parts de marché à l'extérieur de l'Union et les importations étant en forte baisse, sa poursuite est encore incertaine. Étant donné le montant élevé de la dette extérieure que le Portugal a accumulée, des ajustements supplémentaires très importants de nature structurelle sont nécessaires.
- (13) Le budget 2012 vise un déficit public de 4,5 % du PIB, ce qui est conforme aux exigences du programme d'ajustement économique et aux recommandations adressées par le Conseil au Portugal dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs. Les plans d'assainissement budgétaire à moyen terme présentés dans le programme de stabilité concordent également avec les grands objectifs du programme d'ajustement économique en matière de déficit, et le ratio du déficit au PIB devrait atteindre 3 % d'ici 2013. Le budget 2012 comprend des mesures d'assainissement qui représentent plus de 5 % du PIB et sont composées de mesures structurelles permanentes. Deux tiers des mesures s'appliquent aux dépenses et comportent une baisse significative des salaires et des pensions dans le secteur public, une réduction du nombre de fonctionnaires de 2 % (en équivalent plein temps) et une rationalisation des entreprises publiques. En matière de recettes, le budget prévoit la réduction des exonérations fiscales, l'augmentation du nombre de biens et de services soumis au taux de TVA standard, la hausse de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés, l'augmentation des droits d'accises et davantage de mesures de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales. Le déficit devrait continuer à diminuer pour atteindre respectivement 1,8 % et 1 % du PIB en 2014 et 2015. Les principaux risques pesant sur les objectifs budgétaires sont surtout liés au secteur des entreprises publiques et aux pouvoirs publics locaux et régionaux. En matière de solde structurel, l'ajustement structurel budgétaire devrait représenter plus de 7 points de pourcentage du PIB en 2011-2012. L'objectif à moyen terme de - 0,5 % du PIB reflète de manière adéquate les exigences du pacte de stabilité et de croissance. La dette publique devrait quant à elle culminer à 115,7 % du PIB en 2013, avant de reculer progressivement. Le quatrième examen au niveau du personnel du programme d'ajustement économique a confirmé que l'objectif de déficit budgétaire pour 2012 pouvait encore être atteint, puisque l'exécution du budget au cours des quatre premiers mois de l'année 2012 était en phase avec les prévisions et que les risques de détérioration qui résultent d'une plus forte augmentation du chômage et d'une composition de la croissance moins intéressante sur le plan fiscal que ce qui était prévu dans le budget sont compensés par des économies dans d'autres volets du budget.
- (14) Des progrès remarquables ont été accomplis jusqu'à présent et le succès complet du programme d'ajustement économique est fortement tributaire de la mise en œuvre d'un large éventail de réformes structurelles qui élimineront les rigidités et goulets d'étranglement à l'origine de la stagnation de l'économie depuis une décennie. Le calendrier de réforme large et ambitieux suit son cours dans les domaines du marché du travail, des soins de santé, du logement, de la justice et du cadre en matière d'insolvabilité et de réglementation, y compris la

concurrence. De plus, les privatisations ont été jusqu'à présent très réussies. Dans les industries de réseau, le progrès a été plus mitigé. En particulier, dans le secteur de l'énergie, une stratégie globale visant à éliminer la dette croissante du secteur en s'attaquant aux rentes excessives a été présentée et devra être mise en œuvre dans les prochains mois.

- (15) Une reprogrammation stratégique des Fonds structurels, mettant l'accent sur le soutien à l'emploi des jeunes et à la compétitivité (notamment des petites et moyennes entreprises), est en cours. Les nouvelles mesures renforcent les actions dans les domaines du passeport pour l'emploi, de la formation et des qualifications professionnelles et de l'accès des petites et moyennes entreprises au financement.
- (16) Le Portugal a pris un certain nombre d'engagements dans le cadre du pacte pour l'euro plus. Ces engagements ainsi que la mise en œuvre des engagements présentés en

2011 portent sur l'amélioration de la compétitivité, du taux d'emploi et de la viabilité des finances publiques, tout en renforçant la viabilité financière,

RECOMMANDE que le Portugal s'attache, au cours de la période 2012-2013, à:

mettre en œuvre les mesures définies dans la décision d'exécution 2011/344/UE du Conseil et précisées dans le protocole d'accord du 17 mai 2011 et ses addenda ultérieurs.

Fait à Bruxelles, le 10 juillet 2012.

Par le Conseil
Le président
V. SHIARLY