



**Bruxelles, le 18 novembre 2016
(OR. en)**

EG 27/16

**EUROGROUP 29
ECOFIN 1070
UEM 377**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	16 novembre 2016
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	C(2016) 8015 final
Objet:	AVIS DE LA COMMISSION du 16.11.2016 relatif au projet de plan budgétaire du Portugal
Pièce jointe:	C(2016) 8015 final

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2016) 8015 final.



Bruxelles, le 16.11.2016
C(2016) 8015 final

AVIS DE LA COMMISSION

du 16.11.2016

relatif au projet de plan budgétaire du Portugal

AVIS DE LA COMMISSION

du 16.11.2016

relatif au projet de plan budgétaire du Portugal

CONSIDÉRATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

1. Le règlement (UE) n° 473/2013 définit des dispositions tendant à renforcer la surveillance des politiques budgétaires dans la zone euro, afin d'assurer la cohérence entre les budgets nationaux et les orientations en matière de politiques économiques formulées dans le contexte du pacte de stabilité et de croissance (PSC) et du semestre européen pour la coordination des politiques économiques.
2. L'article 6 du règlement (UE) n° 473/2013 prévoit que les États membres soumettent chaque année à la Commission et à l'Eurogroupe, au plus tard le 15 octobre, un projet de plan budgétaire présentant les principaux aspects de la situation budgétaire des administrations publiques et de leurs sous-secteurs pour l'année suivante.

CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LE PORTUGAL

3. Sur la base du projet de plan budgétaire pour 2017 présenté par le Portugal le 17 octobre 2016, en même temps que son rapport sur les actions engagées en réponse à la décision du Conseil du 8 août 2016 de mettre le Portugal en demeure de prendre des mesures visant à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à sa situation de déficit excessif (ci-après le «rapport sur l'action suivie d'effets»), la Commission a, en vertu de l'article 7 du règlement (UE) n° 473/2013, adopté l'avis suivant.
4. L'avis de la Commission doit être considéré à la lumière des données économiques et budgétaires les plus récentes. Dans ce contexte, ainsi que l'indiquent la recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, et la communication «Pour une orientation positive de la politique budgétaire de la zone euro», présentées toutes deux par la Commission, il importe que l'orientation agrégée de la politique budgétaire de la zone euro soit positive et soutienne la reprise en cours, tout en assurant la viabilité à long terme des finances publiques nationales.
5. Le Portugal relève actuellement du volet correctif du pacte de stabilité et de croissance. Le Conseil a engagé à son endroit la procédure concernant les déficits excessifs (PDE) le 2 décembre 2009. Le 8 août 2016, en vertu de l'article 126, paragraphe 9, du traité, le Conseil a adopté une décision mettant le Portugal en demeure de corriger son déficit excessif en 2016. Si le Portugal corrige effectivement son déficit excessif en 2016, il relèvera du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance à partir de 2017 et sera également soumis, pour les trois années suivant la correction de son déficit excessif (de 2017 à 2019), aux dispositions transitoires en ce qui concerne le respect du critère de réduction de la dette. Le 12 juillet 2016, dans sa recommandation émise dans le cadre du semestre européen de 2016, le Conseil a recommandé au Portugal d'assurer une correction durable du déficit excessif,

conformément aux décisions ou recommandations pertinentes adoptées dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs, en prenant les mesures structurelles nécessaires et en consacrant tous les gains imprévus à la diminution du déficit et de la dette, et d'opérer par la suite un ajustement budgétaire annuel d'au moins 0,6 % du PIB.

6. Dans l'ensemble, le scénario macroéconomique sous-tendant le projet de plan budgétaire du Portugal pour 2017 semble optimiste. Il prévoit une accélération de la reprise économique. La croissance du PIB réel est estimée à 1,2 % en 2016 et à 1,5 % en 2017. Ce scénario prévoit que la croissance économique sera principalement portée par la demande intérieure et soutenue par une contribution positive de la demande extérieure nette. L'amélioration se poursuit sur le marché du travail et une nouvelle progression de 1 % de l'emploi est prévue en 2017. Par conséquent, le taux de chômage devrait baisser, passant de 11,2 % en 2016 à 10,3 % en 2017. Le scénario macroéconomique pour 2017 présenté dans le projet de plan budgétaire est plus optimiste que les prévisions de l'automne 2016 des services de la Commission, puisqu'il prévoit une croissance du PIB réel plus soutenue que le taux de 1,2 % sur lequel table la Commission, cette prévision plus optimiste reposant essentiellement sur une contribution positive de la demande extérieure nette et sur une consommation privée plus favorable.
7. Le Portugal respecte les dispositions du règlement (UE) n° 473/2013 selon lesquelles le projet de budget doit être basé sur des prévisions macroéconomiques approuvées ou réalisées par des organismes indépendants. Les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent le projet de plan budgétaire ont été approuvées par le Conseil des finances publiques portugais. Dans son avis, ce dernier a signalé des aléas baissiers entourant les perspectives macroéconomiques, liés au caractère relativement optimiste des projections concernant la demande extérieure et la formation brute de capital fixe. Le Conseil des finances publiques portugais a été créé par la réforme de 2011 de la loi-cadre budgétaire. Ses statuts comportent des dispositions destinées à garantir son indépendance.
8. Le projet de plan budgétaire table sur un déficit des administrations publiques de 2,4 % du PIB en 2016, ce qui est supérieur de 0,2 % du PIB à l'objectif figurant dans le programme de stabilité de 2016. Cette différence s'explique principalement par la révision à la baisse des perspectives macroéconomiques, et par des facteurs exceptionnels accroissant le déficit, qui ne sont que partiellement compensés par le gel de la consommation intermédiaire (¼ % du PIB), qui a été mis en œuvre pour donner suite à la mise en demeure du Conseil de corriger le déficit excessif en 2016. Pour 2017, le projet de plan budgétaire prévoit un déficit des administrations publiques de 1,6 % du PIB, contre un déficit de 1,4 % visé dans le programme de stabilité de 2016, cette différence s'expliquant par les effets de report de 2016 et une légère détérioration des perspectives macroéconomiques. Selon le projet de plan budgétaire, le solde structurel (recalculé) devrait rester inchangé en 2016, alors qu'une amélioration de ¼ % du PIB était prévue dans le programme de stabilité, et il devrait s'améliorer d'environ 0,3 % du PIB en 2017, ce qui est conforme à l'objectif du programme de stabilité. Le ratio de la dette au PIB est attendu à un niveau plus élevé dans le projet de plan budgétaire que dans le programme de stabilité, à 129,7 % en 2016 et à 128,3 % en 2017, du fait d'une révision à la baisse des prévisions relatives aux produits de la vente d'actifs financiers et de l'augmentation des

émissions de dette publique en préparation d'éventuelles opérations de soutien aux banques.

En dépit du contexte actuel de faiblesse du loyer de l'argent, les taux d'intérêt restent relativement élevés au Portugal. En octobre 2016, le taux des emprunts d'État à 10 ans dépassait 3 % et se situait environ 2 points de pourcentage au-dessus de ceux des obligations souveraines italiennes et espagnoles. Après avoir lentement diminué jusqu'en 2016, le total des paiements d'intérêts des administrations publiques devrait selon les prévisions se stabiliser à 4,3 % du PIB en 2016 et en 2017. L'économie portugaise reste donc vulnérable à une hausse soudaine des taux d'intérêt, qui pourrait compromettre la soutenabilité de sa dette.

9. Le projet de plan budgétaire prévoit une réduction du déficit nominal de 0,8 % du PIB entre 2016 et 2017. Cette réduction résulte exclusivement i) des hypothèses positives du scénario macroéconomique; ii) de l'incidence positive d'une mesure ponctuelle et des dividendes de Banco de Portugal, et iii) de la réduction de certaines lignes de dépenses et de l'augmentation de certains postes de recettes qui n'ont pas été expliquées par des mesures spécifiques. En ce qui concerne les mesures budgétaires explicitées dans le projet de plan budgétaire, elles exercent dans leur ensemble un effet global d'accroissement du déficit de 0,1 % du PIB. Les principales mesures à effet de réduction du déficit sont un nouvel impôt foncier, un programme pour remédier au problème des arriérés d'impôts, la règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, et les économies découlant du réexamen des dépenses. Les mesures de nature à accroître le déficit incluent l'effet différé du retour sur les réductions de salaire, la suppression progressive de la surtaxe sur le revenu des personnes physiques, l'indexation et une augmentation exceptionnelle des retraites, ainsi que l'effet différé de la baisse de la TVA sur la restauration.
10. Les prévisions de l'automne 2016 de la Commission annoncent un déficit nominal de 2,7 % du PIB en 2016 et de 2,2 % en 2017. L'écart par rapport aux objectifs du projet de plan budgétaire s'explique principalement par un scénario macroéconomique moins optimiste et des pressions plus fortes en matière de dépenses. Les prévisions de la Commission intègrent la plupart des mesures en prenant en compte l'intégralité de leur effet annoncé, mais elles se basent en revanche sur des estimations plus prudentes en ce qui concerne certaines réductions de dépenses et hausses de recettes non expliquées par des mesures. Le solde structurel devrait légèrement se détériorer en 2016. La variation du solde structurel en 2017 devrait s'établir à 0,0 % du PIB. À titre de comparaison, les autorités portugaises tablent sur une évolution du solde (recalculé) de 0,0 % du PIB pour 2016 et de 0,3 % pour 2017, cette différence s'expliquant essentiellement par les perspectives macroéconomiques moins optimistes dans les prévisions de la Commission et les pressions plus importantes qui y sont pronostiquées en ce qui concerne les dépenses. Les prévisions de la Commission tablent sur un taux d'endettement globalement stable, aux alentours de 130 % du PIB en 2016 et 2017, ce qui est légèrement plus élevé que dans le projet de plan budgétaire, principalement en raison des perspectives macroéconomiques différentes sur lesquelles elles se fondent. Pour 2016 et 2017, les aléas baissiers qui entourent les perspectives budgétaires peuvent venir d'une évolution macroéconomique plus défavorable, d'un dérapage des dépenses et de coûts engendrés par d'éventuelles opérations de soutien aux banques.

11. Pour 2016, le projet de plan budgétaire et le rapport sur l'action suivie d'effets prévoient que le déficit nominal atteindra 2,4 % du PIB, ce qui est légèrement inférieur à l'objectif de 2,5 % du PIB fixé dans la décision du Conseil du 8 août 2016. Selon les prévisions de l'automne 2016 de la Commission, le Portugal devrait ramener son déficit nominal à 2,7 % du PIB en 2016, ce qui est supérieur à l'objectif de déficit de 2,5 % du PIB qui lui a été demandé d'atteindre, mais reste néanmoins inférieur à la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité. L'effort budgétaire requis, à savoir le maintien du solde structurel à un niveau inchangé, n'a pas été accompli d'après les prévisions des services de la Commission, qui pronostiquent une légère détérioration de 0,1 % du PIB du solde structurel non ajusté. À cet égard, une analyse approfondie s'impose. En tenant compte de la révision à la baisse de la croissance potentielle et du niveau inférieur des recettes par rapport aux prévisions du printemps 2016 de la Commission, sur lesquelles repose la décision du Conseil du 8 août 2016, la variation corrigée du solde structurel est estimée à 0,4 % du PIB, ce qui dépasse l'objectif fixé par le Conseil. L'effort budgétaire devrait également être atteint d'après la méthode ascendante, qui estime l'ampleur de l'effort budgétaire supplémentaire pour 2016 par rapport au scénario de base qui sous-tend la décision du Conseil du 8 août 2016. Dans l'ensemble, bien qu'il soit prévu que l'objectif de déficit nominal ne soit pas réalisé, l'effort budgétaire devrait être atteint si l'on se fonde sur le solde structurel corrigé et la méthode ascendante. En se fondant sur la prévision selon laquelle l'effort budgétaire requis sera accompli en 2016, on peut considérer que le Portugal a engagé une action suivie d'effets en réponse à la décision du Conseil du 8 août 2016. Par conséquent, la procédure concernant les déficits excessifs devrait être suspendue à ce stade.
12. S'il s'avère que le Portugal est parvenu en 2016 à corriger de façon durable son déficit excessif, il entrera alors, pour les trois années suivantes, dans une période de transition en ce qui concerne le critère de la dette. Le projet de plan budgétaire ne comporte pas suffisamment d'informations pour permettre d'apprécier le respect des dispositions transitoires relatives au critère de réduction de la dette. La variation du solde structurel (0,0 % du PIB) en 2017 pronostiquée par la Commission dans ses prévisions de l'automne 2016 est inférieure aux 0,8 % du PIB requis si l'on se base sur les prévisions de l'automne 2016 de la Commission.
13. S'il s'avère que le Portugal est parvenu en 2016 à corriger de façon durable son déficit excessif, il relèvera du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance à partir de 2017 et devra effectuer en 2017 l'ajustement requis de 0,6 % du PIB en vue de la réalisation de son objectif budgétaire à moyen terme (OMT) d'un solde structurel de 0,25 % du PIB. Le projet de plan budgétaire table sur une amélioration du solde structurel (recalculé) de 0,3 % du PIB, et prévoit donc pour 2017 un écart par rapport à la trajectoire d'ajustement requise pour atteindre l'OMT. C'est ce que confirme une évaluation globale: tandis que le critère des dépenses suggère un écart de 0,5 % du PIB par rapport à la trajectoire d'ajustement requise, ce qui est légèrement supérieur au seuil à partir duquel un écart est considéré comme significatif, la différence entre les deux indicateurs s'explique principalement par des recettes imprévues (qui améliorent le solde structurel, mais ne sont pas prises en compte dans le critère des dépenses), qui sont toutefois en partie considérées comme étant de nature permanente. Selon les prévisions de l'automne 2016 de la Commission, le solde structurel sera inchangé en 2017 par rapport à 2016, ce qui laisse entrevoir un risque d'écart significatif par rapport à l'amélioration structurelle de 0,6 % du PIB qui est requise suivant le critère du solde structurel. Le critère des

dépenses révèle également un écart significatif de 0,5 % du PIB. Comme le confirme l'évaluation globale, les prévisions de la Commission mettent en évidence pour 2017 un risque d'écart significatif par rapport à la trajectoire d'ajustement recommandée pour atteindre l'OMT.

14. Conformément à la décision du Conseil du 8 août 2016, le Portugal a également présenté un programme de partenariat économique le 21 octobre 2016. La Commission a étudié ce programme et conclu que, malgré une performance contrastée en ce qui concerne les réformes structurelles, notamment celles destinées à répondre aux recommandations par pays, ce document témoigne du ferme engagement des autorités à poursuivre le programme de réformes et à respecter le pacte de stabilité et de croissance.
15. Dans l'ensemble, la Commission est d'avis que le projet de plan budgétaire du Portugal, qui relève actuellement du volet correctif du PSC et pourrait relever du volet préventif du PSC à partir de 2017 s'il parvient dans les délais à corriger durablement son déficit excessif, risque de ne pas être conforme aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Les prévisions de la Commission pour 2017, notamment, laissent entrevoir un écart significatif par rapport à la trajectoire d'ajustement requise pour atteindre l'OMT, et le non-respect du critère de réduction de la dette. L'écart prévu dépasse cependant de très peu le seuil à partir duquel un écart est considéré comme significatif. Les risques semblent donc limités, pour autant que les mesures budgétaires nécessaires soient mises en œuvre. Conformément à la communication de la Commission intitulée «Pour une orientation positive de la politique budgétaire dans la zone euro», la Commission invite donc les autorités portugaises à prendre les mesures nécessaires dans le cadre de la procédure budgétaire nationale pour garantir la conformité du budget 2017 avec le pacte de stabilité et de croissance.

La Commission est également d'avis que le Portugal a accompli des progrès limités en ce qui concerne le volet structurel des recommandations budgétaires par pays émises par le Conseil dans le cadre du semestre européen 2016 et invite donc ses autorités à intensifier leurs efforts. Une évaluation exhaustive des progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays sera effectuée dans les rapports par pays de 2017 et dans le cadre des recommandations spécifiques par pays qu'adoptera le Conseil en 2017.

Fait à Bruxelles, le 16.11.2016

Par la Commission
Pierre MOSCOVICI
Membre de la Commission