



**Bruxelles, le 2 juillet 2019
(OR. en)**

10175/19

**ECOFIN 633
UEM 233
SOC 483
EMPL 372
COMPET 511
ENV 604
EDUC 317
RECH 350
ENER 354
JAI 714
FSTR 133
REGIO 169**

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. Cion:	9947/19 - COM(2019) 522 final
Objet:	Recommandation de RECOMMANDATION DU CONSEIL concernant le programme national de réforme du Portugal pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Portugal pour 2019

Les délégations trouveront ci-joint le projet de recommandation du Conseil visé en objet, fondé sur la proposition COM(2019) 522 final de la Commission, tel que revu et approuvé par différents comités du Conseil.

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du ...

concernant le programme national de réforme du Portugal pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Portugal pour 2019

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 économiques¹, et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques², et notamment son article 6, paragraphe 1,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les résolutions du Parlement européen,

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,

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 du 23.11.2011, p. 25.

considérant ce qui suit:

- (1) Le 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2019 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, dans lequel le Portugal était mentionné parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a, en outre, adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 9 avril 2019, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro³ (ci-après dénommée "recommandation 2019 pour la zone euro"), qui contient cinq recommandations pour la zone euro (ci-après dénommées "recommandations pour la zone euro").
- (2) En tant qu'État membre 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 2019 pour la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-dessous. En particulier, axer la politique économique sur les investissements dans les domaines mentionnés et utiliser les recettes exceptionnelles pour réduire la dette publique sont deux mesures qui contribueront à la réalisation de la deuxième recommandation pour la zone euro en ce qui concerne le soutien à l'investissement et la reconstitution de marges budgétaires. L'application de mesures visant à réduire la segmentation du marché du travail, à améliorer les compétences et à renforcer l'efficacité du filet de sécurité sociale contribuera à la réalisation de la troisième recommandation pour la zone euro en ce qui concerne le fonctionnement du marché du travail et des systèmes de protection sociale. L'application de mesures visant à diminuer la charge réglementaire contribuera à la réalisation de la première recommandation pour la zone euro pour ce qui est de l'amélioration de l'environnement des entreprises et du renforcement des gains de productivité en vue d'un rééquilibrage de la zone euro. Accroître l'efficacité des procédures d'insolvabilité et de recouvrement contribuera à la mise en œuvre de la quatrième recommandation pour la zone euro en ce qui concerne la réduction du nombre de prêts non performants.

³ JO C 136 du 12.4.2019, p. 1.

- (3) Le rapport 2019 pour le Portugal a été publié le 27 février 2019. Il évaluait les progrès accomplis par le Portugal dans la mise en œuvre des recommandations par pays le concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018⁴, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes et les avancées que le Portugal avait réalisées pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020. Ce rapport comprenait aussi un bilan approfondi effectué en application de l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011, dont les résultats ont également été publiés le 27 février 2019. L'analyse de la Commission l'a amenée à conclure que le Portugal connaît des déséquilibres macroéconomiques. En particulier, l'encours important des engagements extérieurs nets, la dette privée et publique et la part élevée de prêts non performants sont des sources de vulnérabilité dans un contexte marqué par une faible progression de la productivité. Des lacunes subsistent, en particulier au niveau de la mise en œuvre des mesures destinées à réduire le volume de prêts non performants et à améliorer l'environnement des entreprises. Il conviendra de suivre l'adoption et la mise en œuvre de plusieurs programmes de réforme, notamment des réformes budgétaires structurelles visant à renforcer la viabilité des finances publiques.
- (4) Le 30 avril 2019, le Portugal a présenté son programme national de réforme pour 2019 et son programme de stabilité pour 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.

⁴ JO C 320 du 10.9.2018, p. 92.

- (5) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens ("Fonds ESI") pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil⁵, lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations pertinentes du Conseil, la Commission peut demander à un État membre de revoir son accord de partenariat et les programmes concernés et de proposer des modifications à leur sujet. La Commission a fourni des précisions sur la manière dont elle utiliserait cette disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds ESI et une bonne gouvernance économique.
- (6) Le Portugal relève actuellement 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 2019, le Portugal prévoit un déficit nominal de 0,2 % du produit intérieur brut (PIB) en 2019, un excédent de 0,3 % du PIB en 2020 puis une amélioration supplémentaire devant déboucher sur un excédent de 0,7 % du PIB d'ici à 2022. Ces prévisions ne tiennent compte que partiellement de l'effet d'accroissement du déficit que les mesures de soutien aux banques pourraient avoir à compter de 2020. Sur la base du solde structurel recalculé, l'objectif budgétaire à moyen terme – qui est passé d'un excédent structurel de 0,25 % du PIB en 2019 à une position budgétaire à l'équilibre en termes structurels à partir de 2020 – serait atteint en 2020. Selon le programme de stabilité pour 2019, le ratio dette publique/PIB devrait atteindre 118,6 % en 2019 et 115,2 % en 2020, puis s'établir à 103,7 % en 2022. Le scénario macroéconomique sur lequel se fondent ces projections budgétaires est plausible pour 2019 et 2020 et optimiste pour les années suivantes. Dans le même temps, les mesures nécessaires pour soutenir les objectifs en matière de déficit à partir de 2019 n'ont pas été suffisamment détaillées.

⁵ Règlement (UE) n° 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) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

- (7) Le programme de stabilité pour 2019 ne contient pas d'informations sur l'incidence budgétaire des dépenses exceptionnelles liées aux mesures préventives visant à protéger le territoire national contre les incendies de forêt, à la suite des incendies de grande ampleur qui ont eu lieu en 2017. Cependant, dans une lettre du 9 mai 2019, les autorités portugaises ont apporté des preuves suffisantes de l'étendue et de la nature de ces surcoûts budgétaires. Il ressort en particulier de cette lettre que la mise en œuvre du budget pour 2018 comprend des dépenses exceptionnelles s'élevant à environ 0,04 % du PIB, qui sont liées aux mesures préventives visant à protéger le territoire national contre les incendies de forêts. La lettre du 9 mai 2019 indique les dépenses relatives à la gestion des situations d'urgence, classées parmi les mesures exceptionnelles, et les dépenses relatives à la prévention. En raison de la nature intégrée de ces dépenses et de leur lien direct avec les vastes incendies de forêt de 2017, un traitement spécifique des dépenses de prévention des incendies de forêt pourrait être envisagé en vertu de la "clause relative aux circonstances inhabituelles". D'après la Commission, les dépenses supplémentaires admissibles à ce titre en 2018 s'élèvent à 0,04 % du PIB, pour les mesures préventives. Les dispositions de l'article 5, paragraphe 1, et de l'article 6, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97 permettent la prise en charge de ces dépenses supplémentaires, étant donné que ces incendies de forêt d'une ampleur sans précédent sont considérés comme des circonstances inhabituelles, que leur incidence sur les finances publiques du Portugal est importante et que la viabilité de celles-ci ne serait pas compromise si l'on autorisait un écart temporaire par rapport à la trajectoire d'ajustement devant conduire à la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme. Par conséquent, l'ajustement requis en direction de l'objectif budgétaire à moyen terme en 2018 a été revu à la baisse de façon à tenir compte de ces surcoûts.
- (8) Le 13 juillet 2018, le Conseil a recommandé au Portugal de faire en sorte que le taux de croissance nominal des dépenses publiques primaires nettes⁶ ne dépasse pas 0,7 % en 2019, ce qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,6 % du PIB. D'après les prévisions du printemps 2019 de la Commission, le Portugal risque d'enregistrer un écart important par rapport à cet ajustement recommandé pour 2019.

⁶ Les dépenses publiques primaires nettes sont constituées des dépenses publiques totales diminuées 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 au niveau national est lissée sur quatre ans. Les mesures discrétionnaires en matière de recettes ou les augmentations de recettes découlant de mesures législatives sont prises en compte. Les mesures exceptionnelles, tant sur le front des recettes que des dépenses, sont déduites.

- (9) En 2020, le Portugal devrait atteindre son objectif budgétaire à moyen terme, compte tenu de l'autorisation, liée à des circonstances inhabituelles, de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement. Selon les prévisions du printemps 2019 de la Commission, cette situation est compatible avec un taux de croissance nominale maximum des dépenses publiques primaires nettes de 1,5 %, qui correspond à un ajustement structurel annuel de 0,5 % du PIB. D'après les mêmes prévisions, dans l'hypothèse de politiques inchangées, il existe un risque d'écart important, en 2020, par rapport à cette exigence. Parallèlement, le Portugal devrait respecter les dispositions transitoires en matière de dette en 2019, en raison de l'écart annuel autorisé de 0,25 %, mais il ne devrait pas, à première vue, respecter la règle en matière de dette en 2020. Dans l'ensemble, le Conseil estime que les mesures nécessaires devraient être prises dès 2019 pour se conformer aux dispositions du pacte de stabilité et de croissance. Il serait important d'utiliser toute recette exceptionnelle éventuelle pour réduire davantage le ratio d'endettement de l'État.

(10) Le renforcement de la viabilité budgétaire du Portugal dépend de la poursuite d'un assainissement budgétaire qui ne nuise pas à la croissance, mais il est possible d'améliorer la qualité des finances publiques et de rendre les dépenses plus propices à la croissance en soutenant les investissements (voir ci-dessous). Malgré une hausse en 2018, les investissements publics sont restés très faibles par rapport aux normes de l'Union et constamment en deçà des objectifs que s'était fixés le gouvernement. L'application de la loi sur le contrôle des engagements, la mise en œuvre rigoureuse et rapide de la loi-cadre sur le budget et la poursuite des efforts de rationalisation demeurent cruciales pour améliorer la maîtrise des dépenses et l'efficacité de celles-ci. Les récents réexamens autonomes des dépenses effectués à partir de la base dans certains secteurs ont permis des gains d'efficacité globalement limités. Afin d'obtenir des gains d'efficacité plus importants, il conviendrait que les réexamens des dépenses deviennent une occurrence régulière du cadre budgétaire du Portugal. En outre, des réformes plus approfondies visant à accroître l'efficacité et une approche descendante claire visant à contenir l'ensemble des dépenses restent nécessaires. Elles devraient s'appuyer dans une large mesure sur une stratégie de réforme des administrations publiques visant à mieux aligner les niveaux d'emploi public sur la nécessité de fournir des services efficaces, qui comprend le soutien à la réaffectation et à la reconversion du personnel, ainsi que la promotion de la performance individuelle et le renforcement de l'attractivité du service public pour les personnes hautement qualifiées.

- (11) Les finances publiques portugaises restent soumises à la pression de tendances démographiques défavorables, notamment du vieillissement de la population, qui a des conséquences négatives, en particulier, pour la viabilité des systèmes de retraite et de santé. Alors que les réformes précédentes avaient amélioré la viabilité à long terme du système de retraite, les augmentations des retraites spéciales et les réformes de la retraite anticipée en cours ont entraîné de nouvelles augmentations des dépenses de retraite qui se sont ajoutées à la tendance à la hausse sous-jacente induite par le vieillissement démographique. La viabilité globale du système de retraite peut être compromise si aucune mesure compensatoire adéquate n'est prise. Dans le secteur de la santé, le rapport coût-efficacité a continué d'être mis en avant en 2018, notamment grâce à un recours accru aux achats centralisés et à une utilisation plus importante des médicaments génériques et des biosimilaires. Dans le même temps, la persistance d'arriérés élevés des hôpitaux résulte d'une planification et d'une exécution budgétaires insuffisantes et de lacunes dans le contrôle de la comptabilité et les pratiques de gestion. Les diminutions temporaires de ces arriérés en 2018 sont surtout dues à l'adoption de mesures d'apurement exceptionnelles de grande ampleur. Un nouveau programme pour 2019 vise à régler de manière structurelle le problème des arriérés des hôpitaux, en introduisant un nouveau modèle de gouvernance pour les hôpitaux publics, associé à une augmentation substantielle de leurs budgets annuels. La capacité de ce programme à ralentir l'accumulation à court terme des arriérés des hôpitaux, et à entraîner ainsi une réduction structurelle de leur encours global, dépend absolument de sa mise en œuvre efficace et rapide.
- (12) Augmenter le revenu net des entreprises publiques tout en réduisant leur dette contribuerait à rendre les finances publiques portugaises plus durables. Les autorités prévoient que les revenus nets des entreprises publiques dans leur ensemble atteindront un niveau proche de l'équilibre en 2019, ce qui signifie un retard par rapport aux annonces précédentes d'un résultat similaire dès 2018. En outre, les mesures garantissant l'adhésion aux plans d'activité initiaux et les efforts visant à assurer un suivi plus précis, plus transparent et plus complet ont pris du retard et ont mis du temps à se traduire par des actions correctives, lorsque cela était nécessaire. En particulier, la transparence ex ante, en ce qui concerne le financement des entreprises publiques au moyen de recapitalisations et de prêts, a été insuffisante.

- (13) Malgré la mise en œuvre en cours de certaines mesures visant à réduire la segmentation du marché du travail, comme le renforcement de l'inspection du travail et le lancement d'un programme d'intégration pour les travailleurs précaires dans le service public, la proportion de travailleurs temporaires au Portugal reste supérieure à la moyenne de l'Union. Des mesures plus spécifiques définies par le gouvernement et les représentants des employeurs et des salariés, visant à réduire davantage la segmentation du marché du travail et la précarité et à favoriser la négociation collective, doivent encore être approuvées par le parlement portugais pour se concrétiser en législation.
- (14) L'amélioration de la situation sur le marché du travail a entraîné une diminution du nombre de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. Cependant, les inégalités de revenus restent élevées et l'incidence des transferts sociaux sur la réduction de la pauvreté est limitée. Les inégalités de revenus sont en baisse au Portugal mais elles restent nettement supérieures à la moyenne de l'Union. Le système de revenu minimum figure parmi les moins performants de l'Union, les revenus distribués ne représentant que 40 % du revenu correspondant au seuil de pauvreté national. À moins d'une révision, la faible efficacité des transferts sociaux pourrait être sérieusement mise à l'épreuve en cas de ralentissement économique, touchant particulièrement les personnes vulnérables.
- (15) Le faible niveau de qualification des travailleurs constitue un obstacle à l'investissement et à la croissance de la productivité. Environ 50 % de la population âgée de 25 à 64 ans a un faible niveau d'études, soit un chiffre bien au-dessus de la moyenne de l'Union en 2018 (22 %). La faible disponibilité de personnel qualifié est mentionnée par les entreprises comme étant un obstacle majeur aux investissements. En ce qui concerne la formation des adultes en particulier, il est possible d'y attirer davantage de personnes peu qualifiées (dont la participation à l'apprentissage est inférieure à la moyenne de l'Union) et de développer les incitations publiques ciblées aux petites et moyennes entreprises pour qu'elles forment leur personnel. Les compétences numériques constituent un enjeu particulier, puisque 50 % de la population portugaise ne possède pas les compétences numériques de base, contre 43 % en moyenne dans l'Union. L'investissement dans l'éducation et la formation, y compris en termes d'infrastructures, joue un rôle crucial pour améliorer l'employabilité et la mobilité sociale.

- (16) Des mesures visant à accroître le nombre d'inscriptions dans l'enseignement supérieur, telles qu'une augmentation significative des bourses, sont en cours dans le cadre d'efforts déployés pour augmenter le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur. Au Portugal, parmi les 30-34 ans, 33,5 % ont achevé des études supérieures, un taux qui demeure inférieur à la moyenne de l'Union (40,7 %). La persistance de ces faibles taux, en particulier pour les diplômés en technologies de l'information et de la communication, en sciences naturelles, en mathématiques et en statistiques, peut avoir des conséquences négatives sur la croissance de la productivité et la capacité d'innovation du Portugal. Si le gouvernement tente actuellement de résoudre ce problème en augmentant le nombre de places dans ces secteurs et en mettant en œuvre une révision du système d'enseignement supérieur, des efforts supplémentaires restent nécessaires.
- (17) La proportion des prêts non performants dans le système financier reste relativement élevée (9,4 %). Néanmoins, la plupart des banques ont réalisé des progrès significatifs dans la réalisation des objectifs de réduction de ces prêts et l'encours global des prêts non performants a diminué de 50 % entre le pic atteint en juin 2016 et décembre 2018. Le marché secondaire des actifs en difficulté a pris de l'ampleur, tandis que les banques ont également accéléré les sorties de bilan et le rétablissement de crédits non performants. La ventilation des prêts non performants continue de faire apparaître une forte proportion (65 %) de prêts non performants aux entreprises. Ces dernières années, les autorités ont mis en œuvre un certain nombre de réformes juridiques et institutionnelles en matière d'insolvabilité et de recouvrement de dettes. Toutefois, la durée moyenne des procédures d'insolvabilité demeure élevée, tout comme le nombre d'affaires en attente. Les cadres juridiques et judiciaires ont une incidence considérable sur le processus de recouvrement et sur les perspectives de saisie des actifs déposés en garantie. La longueur de la durée moyenne des procédures de recouvrement pèse sur les prix assignés par le marché aux actifs non performants.

- (18) Les réformes visant à la simplification administrative se sont essentiellement limitées à la généralisation de la dématérialisation des procédures et du principe "une fois pour toutes". Les résultats obtenus dans le cadre de la modernisation administrative devraient être complétés par une simplification administrative plus marquée. La priorité devrait notamment être donnée à la limitation du nombre de documents à soumettre et, pour la délivrance d'autorisations, soit au remplacement du système par de simples déclarations de conformité aux conditions applicables, soit, pour les secteurs les plus sensibles, à une simplification des procédures par la réduction des délais de décision et l'adoption d'un mécanisme d'approbation tacite. La rationalisation des procédures pour certains secteurs manque encore à l'appel. Des charges administratives excessives subsistent, notamment dans le secteur de la construction. De plus, des lacunes dans la planification et le suivi des marchés publics entravent la concurrence. La performance des marchés publics pourrait être améliorée grâce à la mise en place d'une planification structurée et quantifiée et à une surveillance plus étroite de la phase d'exécution des contrats. Malgré une réduction significative des attributions de gré à gré entre 2017 et 2018, leur utilisation reste élevée.
- (19) Dans le cadre du programme d'assistance financière, le Portugal s'est efforcé de réduire la charge réglementaire pesant sur les professions hautement réglementées, notamment en introduisant la loi-cadre de 2013. Dans certains cas, toutefois, ces avancées ont été interrompues, voire annulées par l'adoption de statuts pour les différentes professions et par une interdiction d'accès faite aux groupes d'entreprises. Des restrictions réglementaires et administratives sont imposées aux services aux entreprises et aux services professionnels, ce qui suscite des inquiétudes quant à la concurrence, aux niveaux de prix, à l'innovation et à la qualité des services. À ce jour, aucun plan de réforme n'a été annoncé en réponse aux recommandations de la Commission sur la réglementation des services professionnels ou en réponse à l'examen de l'évaluation de la concurrence (Competition Assessment Review) de 2018 de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur les professions auto-réglementées au Portugal (en coopération avec l'autorité portugaise de la concurrence).

- (20) Les conditions permettant aux entreprises d'accéder au financement se sont améliorées ces dernières années et la proportion d'entreprises qui déclarent l'accès au financement comme étant une entrave majeure à l'investissement est désormais similaire à la moyenne de l'Union. Les autorités portugaises ont lancé ou renforcé plusieurs initiatives dans ce domaine, telles que le programme "Capitalizar" et d'autres programmes ciblant des types d'entreprises ou des secteurs spécifiques. Toutefois, les entreprises portugaises ont tendance à compter largement sur leurs propres ressources pour financer leurs investissements, et un nombre insuffisant de prêts bancaires se retrouvent dans des entreprises affichant une productivité supérieure. Le faible niveau de capital investi par travailleur constitue un obstacle majeur à la modernisation de la structure productive de l'économie portugaise. Dans ce contexte, il est important que les investissements productifs augmentent, tout en étant progressivement réorientés vers les entreprises ayant un potentiel de croissance et vers des secteurs à forte productivité. Bien que d'autres sources de financement, telles que le capital-risque et les fonds propres, aient pris de l'ampleur ces dernières années, elles restent bien en deçà de la moyenne de l'Union.
- (21) Le système judiciaire a gagné en efficacité mais il reste confronté à des défis majeurs, en raison de la longueur des procédures et d'un arriéré judiciaire élevé, en particulier dans les tribunaux administratifs et fiscaux. Alors que les efforts pour lutter contre la corruption se poursuivent, la prévention de la corruption reste problématique car il n'existe pas de stratégie coordonnée et les compétences sont morcelées.
- (22) Les investissements dans la recherche et le développement (R&D) sont récemment repartis à la hausse mais ils restent insuffisants pour moderniser le système national portugais de recherche et d'innovation. Après des années de recul, la part des dépenses consacrées à la R&D par rapport au PIB a augmenté récemment et, en 2017, l'intensité de la R&D des entreprises a légèrement dépassé l'intensité de la recherche et du développement publics. Peu de progrès ont été accomplis pour moderniser la structure économique du Portugal et accroître les parts dans la valeur ajoutée de l'industrie manufacturière de haute technologie et des services à forte intensité de connaissances. La promotion de l'investissement dans des actifs incorporels, qui comprennent la R&D, mais aussi les compétences de gestion, les connaissances financières et les compétences numériques nécessaires, dans le but de permettre aux entreprises de se développer, d'accroître leur capacité d'innovation et d'entrer sur les marchés d'exportation, constitue un bon moyen pour le Portugal de stimuler l'investissement et la croissance de la productivité.

- (23) Il est difficile pour les entreprises exportatrices de tirer pleinement parti du potentiel du marché unique en raison de l'insuffisance des liaisons maritimes et ferroviaires. De par sa situation géographique, le Portugal est un point d'entrée maritime naturel, surtout pour les liaisons transatlantiques. Des investissements en temps utile dans les nouveaux terminaux de conteneurs à Sines (terminal Vasco da Gama), Leixões et Barreiro et la finalisation des projets d'investissement en cours dans les autres grands ports portugais (Viana do Castelo, Leixoes, Aveiro, Figueira da Foz et Setubal) permettraient d'augmenter la capacité de manutention du fret de ces ports. Le train reste largement sous-exploité pour les liaisons avec l'Espagne (corridor est-ouest et corridor nord-sud). L'élaboration d'un plan ibérique global, définissant les étapes intermédiaires, les terminaux et les interconnexions nécessaires pour tirer profit de la modernisation du réseau espagnol et du développement du gabarit de l'Union Internationale des Chemins de fer, contribuerait à stimuler les performances internationales du rail portugais.
- (24) Des investissements en faveur de l'utilisation efficace des ressources et de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à celui-ci aideraient à rendre la croissance durable à long terme. Il demeure difficile, au Portugal, d'anticiper les effets négatifs du changement climatique, comme les inondations et les incendies de forêt. Il reste beaucoup à faire pour atteindre l'objectif d'efficacité énergétique fixé pour 2020, d'autant plus que selon les derniers chiffres pour 2017, la consommation d'énergie est en hausse. La marge de progression reste importante quant à l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments et à la réduction de la consommation d'énergie des entreprises. Une meilleure connectivité énergétique transfrontière pourrait favoriser la concurrence et faciliter le développement des énergies renouvelables.
- (25) La programmation des fonds de l'Union pour la période 2021-2027 pourrait aider le Portugal à combler certaines lacunes recensées dans les recommandations, notamment dans les domaines couverts par l'annexe D du rapport 2019 par pays. Le Portugal serait ainsi en mesure d'utiliser au mieux ces fonds dans les secteurs indiqués, en tenant compte des disparités régionales et de la situation particulière des régions ultrapériphériques. Le renforcement des capacités administratives du pays qui auront à gérer ces fonds est un facteur important de réussite de cet investissement.

- (26) Dans le cadre du Semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique du Portugal, qu'elle a publiée dans son rapport 2019 sur le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019, le programme national de réforme pour 2019 et les suites données aux recommandations adressées au Portugal les années précédentes. La Commission 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, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.
- (27) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2019, et son avis⁷ est pris en compte en particulier dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous.
- (28) À la lumière du bilan approfondi réalisé par la Commission et de la présente évaluation, le Conseil a examiné le programme national de réforme pour 2019 et le programme de stabilité pour 2019. Les recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-dessous reflètent ses recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011. Ces recommandations contribuent également à la mise en œuvre des recommandations 2019 pour la zone euro, en particulier de la première, de la deuxième et de la quatrième. Les mesures budgétaires visées par la recommandation n° 1 ci-dessous contribuent notamment à la correction des déséquilibres liés à la dette publique élevée,

RECOMMANDE que le Portugal s'attache, en 2019 et 2020, à:

1. atteindre l'objectif budgétaire à moyen terme en 2020, compte tenu de l'autorisation, liée à des circonstances inhabituelles, de s'écarter temporairement de la trajectoire d'ajustement; utiliser les recettes exceptionnelles pour accélérer la réduction du ratio d'endettement des administrations publiques; améliorer la qualité des finances publiques en accordant la priorité aux dépenses propices à la croissance tout en renforçant la maîtrise de l'ensemble des dépenses, le rapport coût-efficacité et l'adéquation budgétaire, en visant en particulier une réduction durable des arriérés des hôpitaux; renforcer la viabilité financière des entreprises publiques, tout en les soumettant à un suivi plus précis, plus transparent et plus complet.

⁷ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.

2. Adopter des mesures afin de remédier à la segmentation du marché du travail; améliorer le niveau des compétences de la population, notamment son habileté numérique, y compris en adaptant mieux la formation des adultes aux besoins du marché du travail; augmenter le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur, en particulier dans le domaine des sciences et des technologies de l'information; améliorer l'efficacité et la qualité du filet de protection sociale;
3. axer la politique d'investissement sur la recherche et l'innovation, le transport ferroviaire et les infrastructures portuaires, la transition énergétique et vers une économie faible en carbone et l'extension des interconnexions énergétiques, en tenant compte des disparités régionales;
4. permettre un recouvrement rapide des garanties attachées aux prêts non performants en accroissant l'efficacité des procédures d'insolvabilité et de recouvrement; réduire la charge administrative et réglementaire pesant sur les entreprises, essentiellement en diminuant les barrières sectorielles à l'octroi de licences; élaborer une feuille de route visant à réduire les restrictions dans les professions très réglementées; accroître l'efficacité des juridictions administratives et fiscales, notamment en raccourcissant la durée des procédures.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président
