



Bruxelles, le 6.12.2012
COM(2012) 757 final

2012/0352 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

**modifiant la décision d'exécution 2011/344/UE sur l'octroi d'une assistance financière de
l'Union au Portugal**

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le 17 mai 2011, le Conseil a octroyé au Portugal, sur sa demande, une assistance financière (décision d'exécution 2011/344/UE du Conseil) afin de soutenir un ambitieux programme économique et de réformes destiné à rétablir la confiance, à permettre à l'économie de renouer avec une croissance durable et à préserver la stabilité financière du Portugal, de la zone euro et de l'Union européenne.

Conformément à l'article 3, paragraphe 10, de la décision 2011/344/UE, la Commission, en collaboration avec le FMI et en liaison avec la BCE, a procédé à la sixième évaluation de la mise en œuvre des mesures convenues, ainsi que de leur effectivité et de leur incidence économique et sociale.

Compte tenu des évolutions économiques, budgétaires et financières récentes et des mesures prises dans ces domaines, la Commission considère que des modifications des conditions de politique économique dont est assortie l'assistance financière sont nécessaires pour garantir la réalisation des objectifs du programme, comme cela est expliqué dans les considérants de la proposition de décision modifiant la décision d'exécution du Conseil.

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

modifiant la décision d'exécution 2011/344/UE sur l'octroi d'une assistance financière de l'Union au Portugal

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

vu le règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière¹, et notamment son article 3, paragraphe 2,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Conformément à l'article 3, paragraphe 10, de la décision d'exécution 2011/344/UE du Conseil, la Commission, en collaboration avec le Fonds monétaire international (FMI) et en liaison avec la Banque centrale européenne (BCE), a procédé à la sixième évaluation de la mise en œuvre, de l'effectivité et de l'incidence économique et sociale des mesures convenues.
- (2) Après un net repli de 3 % en 2012 en termes réels, l'activité économique devrait redémarrer progressivement à partir du deuxième semestre de 2013, avec des taux de croissance trimestriels qui redeviennent positifs. Par la suite, la relance économique devrait s'accélérer en 2014, malgré l'atonie de la consommation intérieure. Des risques pèsent néanmoins sur les prévisions macroéconomiques. En particulier, une détérioration plus marquée que prévu du climat économique dans certains pays de la zone euro aurait des répercussions sur le Portugal.
- (3) L'objectif de déficit public de 5 % du PIB reste valable pour 2012, malgré les risques. L'exécution budgétaire reste sous contrôle dans le volet des dépenses, mais les recettes enregistrées jusqu'en octobre n'atteignent pas les objectifs pourtant déjà revus à la baisse. Des mesures supplémentaires visant à réaliser des économies d'environ 0,3 % du PIB sont mises en œuvre afin de pouvoir atteindre l'objectif de déficit, mais leur résultat final demeure incertain. Enfin, les autorités statistiques n'ont pas encore déterminé si la vente de la concession pour l'aéroport (ANA), estimée à 0,7 % du PIB, peut être traitée comme une opération entraînant une réduction du déficit.
- (4) La loi budgétaire de 2013, adoptée le 27 novembre, comporte des mesures discrétionnaires représentant plus de 3 % du PIB, en vue d'atteindre un objectif de déficit de 4½ % du PIB en 2013. En ce qui concerne le volet des dépenses, le budget prévoit une réduction substantielle de l'enveloppe des salaires du secteur public, par le biais d'une diminution de l'emploi couplée à une réduction de la rémunération des heures supplémentaires et autres prestations.

¹ JO L 118 du 12.5.2010, p. 1.

Les efforts de rationalisation seront intensifiés dans le secteur de la santé, ainsi que pour les entreprises publiques et les partenariats public-privé, et les dépenses sociales seront de nouveau réduites. Dans le volet des recettes, le budget prévoit une réforme globale de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IPP) qui réduira le nombre de tranches d'imposition et augmentera le taux d'imposition moyen pour l'amener aux niveaux européens, tout en préservant la progressivité de l'impôt et en réduisant les avantages fiscaux. En outre, une surtaxe de 3,5 % est imposée sur la part des revenus imposables dépassant le salaire minimum, ainsi qu'une surtaxe de solidarité de 2,5 % sur les revenus situés dans la tranche d'imposition supérieure, et de 5 % sur les revenus dépassant 250 000 EUR. Les recettes fiscales provenant de l'impôt des sociétés augmentent grâce à la limitation de la déductibilité des paiements d'intérêts, à l'abaissement du seuil à partir duquel le taux le plus élevé d'imposition des bénéfices est appliqué et au changement de méthodologie pour les versements anticipés spéciaux des entreprises au titre de l'imposition de groupe, entre autres. Le budget introduit également des modifications dans la fiscalité indirecte, notamment une augmentation des droits d'accise sur le tabac, l'alcool et le gaz naturel, un élargissement de la base de l'impôt foncier après réévaluation des biens et la création d'une taxe sur les transactions financières. De plus, les cotisations sociales vont augmenter dès lors qu'elles s'appliqueront également aux paiements complémentaires en faveur des travailleurs du secteur public ainsi qu'aux allocations de chômage.

- (5) Compte tenu des mesures inscrites au budget, les augmentations de recettes contribueront pour 80 % à l'ajustement budgétaire en 2013, les 20% restants provenant de réductions des dépenses (après avoir pris en considération l'incidence de la réintroduction du 13^{ème} mois de salaire dans le secteur public et de la réintroduction de 1,1 mois de pension après la décision de la Cour constitutionnelle). Compte tenu des risques liés à cet ajustement fortement dépendant des recettes, les autorités préparent des mesures d'urgence représentant 0,5% du PIB, qui seront activées si les risques se matérialisent. Ces mesures consisteront principalement en réductions des dépenses, notamment de nouvelles diminutions de l'enveloppe des salaires, et seront précisées début 2013 en temps utile pour la septième évaluation.
- (6) Le processus d'ajustement budgétaire s'appuie sur une série de mesures structurelles visant à renforcer le contrôle sur les dépenses publiques et à améliorer la collecte des recettes. En particulier, une réforme globale du cadre budgétaire est prévue pour y intégrer les meilleures pratiques en matière de gestion et de procédures budgétaires. Le nouveau système de contrôle des engagements commence à produire des résultats, mais sa mise en œuvre doit être étroitement suivie pour faire en sorte que les engagements aillent de pair avec le financement. Les réformes de l'administration, qui ont déjà produit des économies significatives, se poursuivront. Des réformes importantes de restructuration de l'administration des recettes sont pratiquement terminées, et les autorités renforcent la surveillance et la rigueur en matière de recettes. La renégociation des partenariats public-privé a débuté et des économies substantielles sont prévues pour 2013 et les années suivantes. Les entreprises publiques devraient atteindre l'équilibre opérationnel pour la fin de l'année en moyenne. Les réformes des soins de santé produisent des économies significatives, et leur mise en œuvre se poursuit en respectant globalement les objectifs.
- (7) Un réexamen complet des dépenses a été entamé dans l'objectif de renforcer l'efficacité et l'équité des services publics tout en générant des économies d'environ 4 milliards d'EUR, soit 2,5 % du PIB. Cet exercice vise à réduire les doubles emplois entre les services publics et les entités du secteur public et à rediriger les ressources vers les domaines de dépenses plus propices à la croissance. L'identification, la quantification et le calendrier de mise en œuvre des mesures devraient être précisés en février 2013 au plus tard. Le programme de

stabilité de 2013 contiendra de plus amples informations sur le plan d'assainissement budgétaire à moyen terme.

- (8) Compte tenu des projections actuelles de la Commission en ce qui concerne la croissance du PIB nominal (-1,0 % en 2011, -2,3 % en 2012, 0,3 % en 2013 et 2 % en 2014) et des objectifs budgétaires de 5 % du PIB en 2012, 4½ % en 2013 et 2½ % en 2014, le taux d'endettement devrait évoluer comme suit: 108,1 % en 2011, 120 % en 2012, 122,2 % en 2013 et 122,3 % en 2014. Le ratio de la dette au PIB se stabiliserait donc à partir de 2012 et s'orienterait à la baisse après 2014, dans l'hypothèse d'une poursuite de la réduction du déficit. La dynamique de la dette est influencée par plusieurs opérations hors budget, parmi lesquelles des acquisitions importantes d'actifs financiers, destinées notamment à recapitaliser des banques et à financer des entreprises publiques, et par des écarts entre intérêts courus et intérêts versés.
- (9) L'opération d'augmentation de capital représentant 8,2 milliards d'EUR est presque terminée et permettra aux banques participantes d'atteindre les réserves de capitaux imposées par l'ABE ainsi que l'objectif de fonds propres de base de 10 % à la fin de l'année prévu par le programme. L'objectif indicatif d'un rapport prêts/dépôts de 120 % d'ici 2014 devrait être atteint, et certaines banques se situent déjà sous le seuil. Les efforts visant à diversifier les sources de financement des entreprises sont renforcés. Les actes législatifs relatifs à la résolution des défaillances bancaires, notamment les plans de sauvetage, les banques relais et un fonds de résolution, sont en cours de finalisation.
- (10) De nouveaux progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre de réformes structurelles visant à promouvoir la croissance et la compétitivité. Outre le renforcement des politiques actives sur le marché de l'emploi, les autorités se sont engagées à réduire les indemnités de licenciement afin de promouvoir la souplesse sur le marché du travail et la création d'emplois. La mise en œuvre des plans d'action concernant l'enseignement secondaire et la formation professionnelle progresse globalement comme prévu.
- (11) La transposition de la directive sur les services visant à réduire les barrières à l'entrée et à stimuler la concurrence et l'activité économique en facilitant l'accès au marché pour les nouveaux entrants dans les différents régimes économiques progresse à grands pas. Les procédures d'octroi de licences et d'autres lourdeurs administratives sont également en voie de simplification dans différents secteurs économiques, notamment l'environnement et l'aménagement du territoire, l'agriculture et le développement rural, l'industrie ou la géologie. Une loi-cadre visant à fixer les principes de base du fonctionnement des autorités nationales de régulation (ANR) les plus importantes, et notamment à les doter d'un degré élevé d'indépendance et d'autonomie, est en cours de préparation.
- (12) Les réformes de système judiciaire continuent à progresser selon le calendrier fixé. De nouveaux progrès ont été accomplis dans la résorption de l'arriéré judiciaire et dans des réformes plus vastes comme la réorganisation géographique des juridictions et la réforme du code de procédure civile,
- (13) Chaque mesure prévue par la présente décision contribuera à rétablir une situation économique et financière saine au Portugal et à restaurer la capacité du pays à se financer sur les marchés,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'article 3 de la décision d'exécution 2011/344/UE est modifié comme suit:

(1) le paragraphe 7 est remplacé par le texte suivant:

'7. Le Portugal adopte les mesures suivantes en 2013, conformément aux dispositions du protocole d'accord:

- (a) le déficit public ne dépasse pas 4½ % du PIB en 2013. Le budget pour 2013 comprend des mesures d'assainissement budgétaire permanentes qui représentent au moins 3 % du PIB et qui visent à réduire le déficit public selon le calendrier visé au paragraphe 3. Le gouvernement portugais étudie les possibilités d'accroître la proportion de la réduction des dépenses dans le train de mesures d'assainissement pour 2013, afin d'assurer un ajustement budgétaire axé sur les dépenses et favorable à la croissance à moyen terme. Compte tenu des risques qui pèsent sur l'exécution budgétaire, le gouvernement portugais élabore d'ici le début de 2013 des mesures d'urgence représentant 0,5 % du PIB, qu'il activera si ces risques se concrétisent;
- (b) le budget de 2013 comporte des mesures visant à accroître les recettes, notamment une réforme de l'impôt sur les personnes physiques qui simplifie la structure fiscale, un élargissement de la base imposable par l'élimination de certains avantages fiscaux et des augmentations du taux d'imposition moyen, tout en préservant la progressivité de l'impôt; un élargissement de la base d'imposition pour les revenus des sociétés; une augmentation du taux d'imposition des recettes d'investissement; une augmentation des droits d'accise et des modifications de la taxation récurrente des biens immobiliers;
- (c) le budget de 2013 comporte des mesures destinées à réduire les dépenses, notamment une rationalisation de l'administration, de l'éducation, des soins de santé et des prestations sociales; une réduction de l'enveloppe des salaires passant par une diminution des effectifs permanents et temporaires, ainsi que de la rémunération des heures supplémentaires; une rationalisation des subventions et transferts sociaux publics et privés; une réduction des transferts aux autorités régionales et locales; et une diminution des dépenses opérationnelles et d'investissement des entreprises publiques;
- (d) le Portugal poursuit la mise en œuvre de son programme de privatisation;
- (e) le Portugal élabore des orientations communes pour les prévisions de recettes des administrations décentralisées;
- (f) le Portugal intensifie le recours aux services partagés dans l'administration;
- (g) le Portugal réduit le nombre de bureaux locaux des ministères d'exécution (services fiscaux, sécurité sociale, justice) en les fusionnant dans des «bureaux de citoyens» et en développant davantage l'administration en ligne pendant la durée du programme;
- (h) le Portugal poursuit la réorganisation et la rationalisation du réseau des hôpitaux, par la spécialisation, la concentration et la réduction de la taille des services, la gestion et l'administration conjointes des hôpitaux. Il finalise la mise en œuvre du plan d'action pour la fin de 2013;

- (i) avec le soutien d'experts de réputation internationale et à la suite de l'adoption des amendements apportés à la loi sur les nouveaux baux urbains 6/2006 et du décret simplifiant les procédures administratives pour la rénovation, le Portugal entreprend un réexamen complet du fonctionnement du marché de l'immobilier résidentiel;
- (j) le Portugal met au point un système national d'enregistrement foncier pour permettre une répartition plus équitable des coûts et avantages de l'exécution de l'aménagement urbain.
- (k) Le Portugal rend pleinement opérationnel l'outil de gestion destiné à analyser, surveiller et évaluer les résultats et les incidences des politiques en matière d'éducation et de formation, et établit la liste des écoles professionnelles de référence;
- (l) le Portugal finalise l'adoption des modifications sectorielles nécessaires pour mettre pleinement en œuvre la directive sur les services;
- (m) le Portugal applique des mesures ciblées pour réduire le retard dans les affaires portant sur des mesures d'exécution afin de résorber l'arriéré judiciaire;
- (n) le Portugal adopte la loi cadre sur les principales autorités nationales de régulation afin d'assurer leur pleine indépendance et leur autonomie financière, administrative et de gestion;
- (o) le Portugal améliore l'environnement pour les entreprises en finalisation les réformes en cours et visant à réduire les charges administratives (guichets uniques et projets sans autorisation préalable) et en poursuivant la simplification des procédures actuelles d'octroi de licence, des réglementations et autres charges administratives qui constituent un obstacle majeur au développement d'activités économiques;
- (p) le Portugal termine la réforme de la législation concernant les activités portuaires et le système de gouvernance portuaire, y compris la révision des concessions pour la gestion des ports;
- (q) le Portugal met en œuvre les mesures qui améliorent le fonctionnement du système des transports;
- (r) le Portugal met en œuvre les mesures éliminant l'accumulation de déficits dans le domaine de l'énergie et transpose intégralement le troisième paquet énergie de l'UE.'

* JO L 376 du 27.12.2006, p. 36.

** JO L 255 du 30.9.2005, p. 1.

***JO L 48 du 23.2.2011, p. 1.

- (2) le paragraphe 9 est remplacé par le texte suivant:

'9. Pour rétablir la confiance dans le secteur financier, le Portugal recapitalise de manière adéquate son secteur bancaire et engage un processus de désendettement ordonné. À cet égard, il met en œuvre la stratégie adoptée en accord avec la Commission, la BCE et le FMI pour le secteur bancaire portugais, afin de préserver la stabilité financière. En particulier, le Portugal:

- (a) conseille aux banques de renforcer leurs réserves de collatéral de manière durable;

- (b) assure un désendettement équilibré et ordonné du secteur bancaire, qui demeure crucial pour éliminer durablement les déséquilibres de financement. Les plans de financement des banques visent à ramener le ratio prêts/dépôts à une valeur indicative d'environ 120 % en 2014 et à réduire la dépendance à l'égard du financement par l'Eurosystème à moyen terme. Ces plans de financement sont réexaminés trimestriellement;
- (c) encourage la diversification des sources de financement des entreprises et en particulier des PME grâce à un éventail de mesures visant à améliorer leur accès aux marchés des capitaux et à l'assurance-crédit à l'exportation;
- (d) continue à rationaliser la Caixa Geral de Depósitos dans le secteur public ;
- (e) optimise le processus de recouvrement des actifs transférés de BPN vers les trois entités publiques ad hoc au moyen de l'externalisation de la gestion des actifs auprès d'un tiers professionnel, avec le mandat de recouvrer progressivement les actifs au fil du temps. Le gouvernement portugais sélectionne le tiers appelé à gérer les crédits au moyen d'une procédure d'appel d'offres concurrentiel et prévoit des mesures d'incitation adéquates pour optimiser les recouvrements et réduire au minimum les coûts opérationnels dans le cadre du mandat. Le gouvernement portugais assure un transfert ordonné des filiales et des actifs dans les deux autres entités publiques ad hoc;
- (f) sur la base des propositions préliminaires visant à encourager la diversification des sources de financement pour les entreprises, développe et met en œuvre les solutions offrant des possibilités de financement susceptibles de remplacer le crédit bancaire traditionnel pour les entreprises. Le gouvernement portugais évalue l'efficacité des plans d'assurance de crédit à l'exportation financés par le gouvernement en vue de prendre les mesures appropriées pour promouvoir les exportations;
- (g) assure les modalités de financement initiales et périodiques pour le fonds de résolution en deux étapes, tout d'abord l'approbation d'un décret sur les contributions des banques au fonds de résolution et ensuite l'approbation d'un avis sur les contributions périodiques spécifiques des banques, adopte les avis concernant les plans de résolution. La mise en œuvre des plans de sauvetage et de résolution des crises bancaires donne la priorité aux banques présentant une importance systémique;
- (h) applique un cadre permettant aux établissements financiers d'entamer une restructuration extrajudiciaire des dettes des ménages et d'assouplir la mise en œuvre de la restructuration de la dette des entreprises, et met en œuvre un plan d'action visant à sensibiliser davantage le public aux instruments de restructuration;
- (i) soumet au Parlement des modifications du cadre juridique régissant l'accès aux capitaux publics, afin de permettre à l'État, dans des circonstances clairement définies et conformément aux règles relatives aux aides d'État, d'exercer un contrôle sur une institution et de procéder à des recapitalisations obligatoires.'

Article 2

La République portugaise est destinataire de la présente décision.

Article 3

La présente décision est publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président