

© OCDE, 2003.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

Étude économique du Portugal, 2003

Résumé

L'ampleur des déséquilibres accumulés ces dernières années a affaibli les perspectives de croissance de la demande intérieure et a également laissé au Portugal peu d'autre choix que la rigueur budgétaire pendant quelque temps. La reprise devra attendre pour se manifester que l'activité se redresse chez les partenaires commerciaux en Europe, mais la compétitivité portugaise a été affaiblie par des taux d'inflation relativement élevés. Les accords salariaux devront en tenir compte. La reprise sera donc vraisemblablement progressive et un retour à des taux de croissance rapides tels que ceux enregistrés vers la fin des années 90 devra peut-être attendre quelques années. Les autorités ont insisté à juste titre sur la nécessité d'une consolidation budgétaire au cours de cette période, d'autant qu'une bien meilleure situation budgétaire sera nécessaire pour faire face aux pressions engendrées par le vieillissement démographique à long terme. Le retour à l'équilibre budgétaire sera accéléré et la viabilité budgétaire sera favorisée par la suite par des mesures visant à contenir la croissance des dépenses primaires, notamment au titre des rémunérations et des salaires dans l'administration publique. Ces mesures seront plus efficaces si elles s'inscrivent dans le contexte d'un processus à moyen terme qui impose une stricte discipline budgétaire et implique un recours plus large à des solutions privilégiant les mécanismes de marché pour la prestation de services publics. Ces réformes permettraient d'éviter des chocs budgétaires à l'avenir qui pèseraient sur la croissance à court terme. La performance macroéconomique serait améliorée à plus long terme par une série de réformes structurelles sur les marchés du travail et des produits, comme celles envisagées dans le Programme de productivité et de croissance. Le potentiel de croissance serait accru par des politiques d'enseignement et de formation qui augmentent les niveaux moyens de compétence à la fois au sortir du système scolaire et dans les emplois existants. En outre, les diplômés de l'université bénéficient d'avantages de salaires importants et devraient être tenus de participer financièrement dans une plus large mesure à leurs études. Les autres réformes propres à augmenter la

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique du Portugal pour 2003. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, est responsable de ces Études. Le Département des affaires économiques prépare un projet d'étude qui est ensuite modifié sur la base des délibérations et publié sous la responsabilité du Comité.

Quelle est la performance économique du Portugal par rapport aux autres pays de l'UE ?

A quand la reprise de l'activité ?

Que fait le gouvernement pour améliorer les finances publiques ?

Les objectifs budgétaires à moyen terme ont-ils été révisés ?

Le contrôle des dépenses peut-il être renforcé ? Comment ?

La croissance peut-elle être plus compatible avec l'environnement ?

Comment accroître le niveau de vie des portugais ?

La main d'œuvre est-elle adaptable et flexible ?

Quoi de neuf dans la politique de la concurrence ?

Pour plus d'information

croissance sont notamment une plus grande mobilité des salariés au sein des entreprises et entre les entreprises et la promotion de l'utilisation de meilleures technologies et méthodes de gestion. Un renforcement de la concurrence, notamment dans les industries de réseau, se traduira aussi par une progression de la productivité et fera peser une pression à la baisse sur les prix. Le Portugal a un fort potentiel pour rattraper les autres pays de la zone euro, comme il l'a démontré par le passé. Des réformes sont requises sur un large front pour libérer ce potentiel. ■

Quelle est la performance économique du Portugal par rapport aux autres pays de l'UE ?

Une période d'expansion économique, d'une durée de cinq années, a pris fin en 2001, mais non sans que des déséquilibres majeurs soient apparus. La baisse des taux d'intérêt réels et nominaux a encouragé le secteur privé à s'endetter fortement et a rendu les pouvoirs publics moins enclins à maîtriser la croissance des dépenses primaires. Le rapport de la dette publique au PIB a cessé de diminuer et la persistance d'une forte pression de la demande a élargi l'écart d'inflation avec la zone euro. La demande privée a commencé de s'affaiblir en 2001, mais la croissance du PIB a été soutenue durant l'année par le dynamisme des dépenses publiques aussi bien au titre de l'investissement que de la consommation, les salaires et traitements en particulier. Au début de 2002, il est devenu évident que le déficit budgétaire de 2001 allait sensiblement dépasser le seuil de 3 pour cent fixé par le Pacte de stabilité et de croissance et que l'endettement public était en augmentation. L'ajustement à la baisse des dépenses a dû être engagé dans le secteur public, et il se poursuit toujours dans le secteur privé. La demande intérieure devrait avoir stagné en 2002 et il n'y a pas de raisons fondamentales de s'attendre à ce qu'elle ouvre la voie rapidement à une forte reprise. Ainsi, l'enjeu auquel seront confrontées les autorités durant les quelques prochaines années sera l'ajustement à une demande intérieure affaiblie dans un environnement international n'ayant pas encore retrouvé sa vigueur, sans qu'il leur soit possible de soutenir la demande par des mesures budgétaires. L'ajustement sera facilité et les gains de revenus réels seront accrus, si l'économie fonctionne de façon plus efficace du côté de l'offre, avec un déplacement des ressources vers des utilisations plus productives.

Le ralentissement de la croissance réelle, qui est revenue au rythme moyen de l'UE en 2001, ne s'est pas accompagné d'une convergence comparable des taux d'inflation. Au contraire, la différence de taux d'inflation (mesurée par l'indice harmonisé des prix à la consommation, IHPC) avec le reste de la zone euro est passée d'environ un demi-point de pourcentage

en 2000 à près de 2 points de pourcentage en 2001. S'agissant de l'inflation sous-jacente, l'accroissement du différentiel a été beaucoup moins marqué, même si le différentiel lui-même était important, de l'ordre de 1¾ de point. Celui-ci s'est encore creusé en 2002, pour atteindre 2¾ points de pourcentage en octobre. Il est troublant de constater que l'inflation sous-jacente a continué de s'accroître en 2002 malgré l'apparition d'un écart important entre production effective et production potentielle. La raison essentielle de ces mauvais résultats d'inflation est évidente. Le marché du travail portugais restant relativement tendu, la rémunération par salarié a continué de progresser à un rythme sensiblement plus rapide que dans la zone euro, même pendant les années de croissance lente qu'ont été 2001 et 2002, alors que les gains de productivité du travail ont rejoint ceux de la zone euro, voire se sont situés en deçà. ■

A quand la reprise de l'activité ?

Compte tenu de la rigueur de la politique budgétaire qui devra être maintenue à court terme, du durcissement des conditions monétaires résultant de l'appréciation de l'euro, de la perte de confiance des consommateurs et des entreprises et du taux d'endettement encore élevé du secteur privé, il est peu probable que la croissance du PIB en 2003 ou 2004 retrouve un taux tant soit peu proche des taux de la fin des années 90. A court terme, c'est le marché extérieur qui devrait insuffler le plus de dynamisme à la demande, lorsque le ralentissement de 2002 fera place à une reprise chez les principaux pays partenaires du Portugal en Europe. Les entreprises portugaises continueront sans doute de s'employer à préserver leurs parts de marché à l'étranger, comme en 2001 et 2002, compte tenu des médiocres perspectives d'évolution des ventes sur le marché intérieur et malgré une compétitivité affaiblie. D'après les prévisions de l'OCDE, le solde extérieur pourrait ajouter environ ¾ de point de pourcentage à la croissance du PIB en 2003 et près d'un demi point l'année suivante. Néanmoins, le PIB pourrait ne s'accroître que de 1½ pour cent en 2003 et de 2½ pour cent en 2004. Les accords de salaires devraient commencer à refléter l'affaiblissement de l'activité. L'emploi devrait continuer à croître, bien qu'à un rythme plus lent, et le chômage pourrait passer au-dessus de 5 pour cent. Avec un écart de production toujours important, des coûts unitaires de main-d'œuvre en forte décélération et des hausses modérées des prix à l'importation, les taux d'inflation sous-jacente et effective (IHPC) devraient tomber au-dessous de 2½ pour cent en 2004. L'écart avec la zone euro ne serait plus que d'un demi-point dans cette hypothèse.

Plusieurs risques, essentiellement à la baisse, entourent les prévisions. Les perspectives économiques

chez les principaux partenaires commerciaux paraissent meilleures qu'au Portugal, mais il n'y a pas encore de signes nets d'une reprise en Europe. Un retard dans le redressement de la demande extérieure ne sera vraisemblablement pas compensé par une reprise spontanée de la demande intérieure. De fait, l'affaiblissement de la demande extérieure encouragera vraisemblablement les ménages à augmenter encore leur épargne de précaution et les entreprises à remettre leurs plans d'investissement. Les négociations salariales doivent tenir compte des mauvaises perspectives à court terme et de la dégradation de la compétitivité internationale ; sinon une reprise induite par la demande extérieure deviendra problématique. Il est particulièrement important de faire en sorte que les augmentations des rémunérations dans le secteur public soient considérablement moindres qu'elles ne l'ont été ces dernières années, non seulement pour donner un signal au secteur privé, mais aussi pour contenir les pressions sur les dépenses publiques. Les accords salariaux dans le secteur public comme dans le secteur privé devraient tenir compte de l'évolution des salaires dans les autres pays de la zone euro et être fondés sur les anticipations d'inflation à long terme. ■

Que fait le gouvernement pour améliorer les finances publiques ?

Il est d'autant plus important à l'heure actuelle et pendant les quelques prochaines années de contenir les pressions salariales que les finances publiques ont enregistré une très forte dégradation et que les perspectives conjoncturelles sont défavorables. L'avant-projet de budget pour 2002, préparé en octobre 2001, fixait comme objectif un déficit de 1.1 pour cent du PIB, chiffre révisé à 1.8 pour cent en décembre. Cependant, il est devenu évident au début de l'année 2002 que les résultats pour 2001 seraient considérablement moins bons que prévu jetant le doute sur la possibilité d'atteindre les objectifs fixés pour 2002. De fait, au milieu de 2002, on a calculé que le déficit pour 2001 était de 4.1 pour cent du PIB, en raison d'importants dépassements des dépenses primaires – en particulier au titre des salaires et des traitements – dans la période ayant précédé les élections et d'une moins-value sur recettes fiscales, du fait de l'efficacité moins grande qu'escompté des efforts de lutte contre la fraude fiscale et des effets du ralentissement de l'activité. Les modifications des méthodes comptables ont aussi eu une incidence défavorable. Le solde primaire est devenu déficitaire pour la première fois en près de 20 ans. Le nouveau gouvernement, qui avait précédemment promis des réductions d'impôt pour améliorer le fonctionnement de l'économie, a approuvé un budget supplémentaire en mai 2002 qui, afin de limiter les dommages, prévoyait à la fois des majorations d'impôts et des réductions des dépenses. Ces mesures visaient à contenir le déficit de 2002 à 2.8 pour

cent du PIB. Dans les *Perspectives économiques* n° 72 publiées en décembre 2002, l'OCDE prévoyait un déficit de 3.4 pour cent. Après ajustement pour tenir compte des fluctuations conjoncturelles, la correction par rapport à 2001 serait néanmoins importante, représentant 1¾ de point de pourcentage environ du PIB potentiel. Les estimations officielles, tenant compte de mesures non récurrentes plus récentes, tablent sur un déficit effectif se situant un peu au-dessous de 3 pour cent du PIB en 2002.

Les mesures d'urgence mises en œuvre ou annoncées à partir de mai 2002 prévoyaient une hausse de 2 points de pourcentage du taux normal de la TVA (pour le porter à 19 pour cent), une suppression ou une restructuration des organismes publics dont les fonctions se chevauchent, un blocage partiel des embauches, combiné à une plus grande mobilité au sein de l'administration, un gel du renouvellement des contrats individuels et de durée déterminée, des mesures pour empêcher les collectivités locales d'accumuler des dettes et un plafonnement à 2 pour cent de la croissance des dépenses des Fonds et Services autonomes, sauf en ce qui concerne la santé, les investissements cofinancés par l'UE et les salaires de base. Ces mesures semblent se révéler efficaces pour réduire le déficit malgré la faiblesse de l'activité. Certaines d'entre elles – par exemple le plafonnement plus strict des dépenses des collectivités locales et la possibilité d'une gestion plus souple des ressources humaines dans l'administration publique – sont des réformes structurelles souhaitables en soi, ou pourraient servir de base à de telles réformes. Cependant, la réduction des dépenses d'infrastructure n'est pas souhaitable à terme ; de même le gel des embauches fausse les incitations pour les candidats plus jeunes et mieux formés à des postes permanents dans l'administration et aussi pour les fonctionnaires publics plus âgés ayant éventuellement une plus faible productivité. Le gel des embauches complique en outre beaucoup la gestion des ressources humaines, sauf peut-être à très court terme. Il importe que ces mesures temporaires soient abandonnées aussi tôt que possible et remplacées par des réformes structurelles plus fondamentales.

Lorsqu'il est devenu évident que le déficit budgétaire de 2001 avait dépassé le seuil de 3 pour cent, la Commission européenne a proposé au Conseil en octobre 2002 d'assujettir le Portugal à une procédure en déficit excessif. Le Conseil a pris cette décision le 5 novembre 2002, amenant le gouvernement portugais à annoncer des mesures correctrices. Le budget pour 2003, présenté en octobre au Parlement, prévoit un excédent primaire de 0.8 pour cent du PIB et une légère réduction du déficit effectif, qui reviendrait à 2.4 pour cent du PIB. Après correction pour tenir compte des influences conjoncturelles, cela représenterait selon les estimations de l'OCDE un resserrement d'environ 0.8 point de pourcentage du PIB sur

une base structurelle. Les principales actions envisagées sont une réduction des dépenses au titre de l'administration, l'obligation de mobilité au sein de l'administration (mesure qui a provoqué une série de grèves) et la limitation de la progression des dépenses dans certains domaines sociaux. Les limites sur les dépenses d'infrastructure doivent être levées dans une certaine mesure. ■

Les objectifs budgétaires à moyen terme ont-ils été révisés ?

Il n'est pas facile de juger de l'adéquation du budget pour 2003. Un resserrement structurel important face à une demande intérieure très faible – et une demande extérieure incertaine – est une orientation conjoncturelle inhabituelle, mais néanmoins indispensable dans les circonstances particulières du Portugal. Cette orientation est la conséquence directe des erreurs de jugement commis es par le passé dans le domaine budgétaire, qui ont conduit à des actions fortement conjoncturelles mais de sens inverse. Leur incidence doit être résorbée et il serait peu sage d'attendre que l'économie ait recommencé de progresser à un rythme soutenu pour prendre des mesures. De fait, si les perspectives à court terme se révèlent encore plus faibles qu'escompté, il conviendrait de faire en sorte que l'objectif de déficit nominal pour 2003 soit néanmoins atteint. Toute rentrée exceptionnelle devrait être utilisée pour rembourser la dette.

Le Programme de stabilité 2003-06 a pour objectif une réduction régulière du déficit structurel de ½ point de pourcentage du PIB chaque année, ce qui est compatible avec la proposition de la Commission européenne. Sous les hypothèses retenues dans le Programme, le déficit structurel serait ramené à un niveau proche de l'équilibre en 2006, à ½ pour cent du PIB environ. Le Programme de stabilité envisage aussi une réduction du rapport dette/PIB, qui doit être ramené de son niveau estimé de près de 60 pour cent en 2002 à 52.7 pour cent à la fin de 2006. Une telle réduction supposerait des excédents primaires en hausse graduelle et atteignant 2½ pour cent du PIB en 2006. Arriver près de l'équilibre budgétaire en 2006 n'est en aucune manière une tâche facile. Cet objectif exigera un meilleur contrôle des dépenses au titre de la santé, l'éducation et la sécurité sociale et une meilleure allocation de ces dépenses comme cela est souligné dans le Programme de stabilité 2003-06. Si les mesures déjà prises ou envisagées réussissent à contenir la dépenses, le Programme prévoit alors une diminution graduelle du taux de l'impôt sur les sociétés (de 10 points de pourcentage en tout) pour favoriser la compétitivité internationale du pays. La baisse d'impôt devra toutefois être reportée si des difficultés empêchent d'atteindre les objectifs budgétaires. Or, même lorsque les déficits existants auront été résorbés, d'autres réformes seront nécessaires pour assurer la viabilité budgétaire à plus long terme. Une pression de

plus en plus forte s'exercera sur les dépenses publiques au titre des retraites lorsque la génération du « baby boom » commencera de prendre sa retraite au milieu de la décennie. Ne serait-ce que le maintien de l'équilibre dans ces conditions appellera des mesures continues pour limiter la progression des dépenses, ainsi que des procédures plus efficaces de recouvrement des impôts. ■

Le contrôle des dépenses peut-il être renforcé ? Comment ?

Les déséquilibres et les inefficiences du secteur public portugais empêchent l'amélioration des résultats économiques. Les contrôles administratifs, l'efficacité-coût de la prestation de services et les incitations en faveur d'une allocation efficace des ressources sont autant d'éléments qui doivent être améliorés. Les autorités ont récemment reconnu la nécessité de moderniser le processus budgétaire et se proposent d'introduire des programmes de dépenses pluriannuels, avec un plafonnement des dépenses la première année de mise en œuvre. Elles ont aussi pris des mesures pour renforcer la coordination financière entre toutes les entités des administrations publiques. Ces initiatives vont dans la bonne direction, mais il faudrait envisager d'aller plus loin. Compte tenu de l'expérience des autres pays de l'OCDE, de stricts plafonds pluriannuels des dépenses, fondés sur des hypothèses macroéconomiques prudentes, imposeraient une stricte discipline budgétaire indispensable pour empêcher les dépassements des dépenses et les réductions discrétionnaires peu souhaitables des crédits budgétaires en milieu d'année. Le plafonnement pluriannuel des dépenses devrait être instauré et maintenu de façon à lui donner la crédibilité nécessaire. Les efforts faits actuellement pour mettre en place la comptabilité d'engagement conformément aux normes du SEC95 devraient être accélérés et menés à leur terme. Dans ce contexte, la mise en œuvre du *Plano Oficial de Contas Publicas* (système de comptabilité publique) fondé sur les droits constatés ne devrait plus être retardée. Ce système donnerait davantage d'informations sur les coûts et pourrait donc améliorer l'efficacité-coût. Enfin, le système d'audit interne devrait être renforcé et des audits externes fréquents devraient être instaurés.

La décentralisation peut contribuer à rendre les pouvoirs publics plus responsables et à améliorer l'affectation des ressources dans l'économie en rapprochant le processus décisionnel des utilisateurs et des payeurs finals des services publics aux niveaux régional et local. Mais, au Portugal, les progrès vers un plus grand transfert des responsabilités ne sont pas allés de pair avec une plus grande responsabilité budgétaire. Actuellement, les collectivités locales dépendent de subventions qui ne les incitent guère à maîtriser les dépenses ou à les affecter de façon optimale. Il faudrait que de strictes contraintes budgétaires leur soient imposées, mais aussi qu'elles

aient plus de marge de manœuvre pour fonctionner dans le cadre de ces contraintes afin de rendre opérationnelle la responsabilité budgétaire. Cela suppose une politique locale plus transparente, notamment sur le plan comptable, pour les électeurs locaux. L'administration publique et l'offre de biens publics au niveau local devraient aussi être améliorées. Les collectivités locales pourraient avoir plus de latitude pour organiser les programmes locaux de dépenses, en évitant les chevauchements de responsabilité avec l'administration centrale, et pour définir les structures appropriées de redevances et droits. En outre, le transfert de responsabilités en matière d'impôt et de dépense doit aller de pair avec un renforcement des mécanismes de contrôle interne et externe et une amélioration des flux d'informations entre les niveaux d'administration. De nouvelles contraintes à l'endettement des collectivités locales ont été introduites par la loi de stabilité budgétaire de 2002 et appliquées ultérieurement dans la loi des finances de 2003. Il serait sage de modifier en conséquence les règles de financement prévues dans la loi sur les finances locales, de façon à assurer leur pérennité. Des sanctions ont été introduites en cas de non-respect des plafonds de dépenses ou de non-communication des informations financières, et elles devraient être appliquées. La stricte mise en œuvre de la règle de non-renflouement serait d'une importance capitale à cet égard.

Pour assurer les services publics d'une manière plus efficace par rapport aux coûts, la réforme du secteur public devrait viser à mettre en place une approche davantage axée sur les résultats en matière budgétaire et de gestion. Les systèmes de financement liés à l'activité, semblables à ceux mis en place pour les hôpitaux pilotes, devraient être étendus à d'autres services publics, mais, dans le même temps, les signaux de prix devraient être utilisés plus fréquemment pour éviter une demande et, par conséquent, des dépenses publiques excessives. Pour améliorer l'efficacité du secteur public, une plus grande souplesse des pratiques de gestion du personnel est aussi requise. Le recours à des contrats de durée déterminée ou individualisés permettrait aux gestionnaires publics d'avoir une plus large marge de manœuvre pour attirer les salariés les mieux qualifiés et affecter les ressources en fonction des besoins. Les réformes récentes visant à accroître la mobilité de la main-d'œuvre au sein de l'administration publique, notamment la nouvelle loi sur la mobilité du travail et la constitution d'une « réserve d'emplois » dans le secteur public à compter de 2003 vont dans la bonne direction. Ces mesures sont essentielles à un redéploiement plus efficace des ressources humaines, d'autant qu'il semble y avoir un nombre excessif de fonctionnaires publics par rapport aux services rendus, ce qui se traduit par une pression chronique sur les dépenses publiques. Le système d'évaluation des résultats devrait être révisé de façon à mieux refléter

l'effort et la productivité de chacun. Enfin, il faudrait donner aux organismes publics davantage de latitude pour fixer les niveaux des rémunérations, avec la possibilité d'utiliser les gains d'efficacité pour récompenser les bons résultats.

Un renforcement de la concurrence entre les prestataires du secteur public et du secteur privé pourrait aussi améliorer l'efficacité-coût de l'offre de services publics. A cet égard, il est déterminant de fournir les mêmes financements aux prestataires publics et privés. Par exemple, certains pays de l'OCDE ont permis aux parents de choisir l'école qu'ils considèrent la meilleure tout en rattachant les financements publics aux élèves sous la forme de coupons. Ainsi les établissements publics et les établissements privés peuvent se concurrencer. Donner aux utilisateurs un plus grand choix pourrait inciter davantage les établissements d'enseignement obligatoire au Portugal à améliorer les résultats, récemment considérés comme bien inférieurs à la moyenne dans l'étude du PISA de l'OCDE, malgré des dépenses publiques importantes. La décision de procéder à une évaluation annuelle de tous les établissements et de publier les résultats est une innovation importante. Cependant, des considérations d'équité doivent être prises en compte et l'expansion du choix des utilisateurs doit être complétée par des mesures visant à éviter la ségrégation sociale. En outre, les restrictions géographiques limitant le choix des utilisateurs pourraient être supprimées de façon à permettre aux citoyens d'utiliser les services des autres communes. Enfin, le recours accru à la sous-traitance et aux appels d'offres pourrait contribuer à une meilleure prestation de services.

Une augmentation des redevances versées par les usagers devrait être envisagée pour réduire la demande excessive de certains services publics. Une telle mesure pourrait rendre les ménages plus conscients des coûts et devrait les aider par exemple à limiter la consommation excessive de produits pharmaceutiques. Il importe toutefois que toute augmentation des copaiements ne porte pas atteinte aux objectifs d'équité. Pour cela, il faudrait différencier davantage les copaiements en fonction des niveaux de revenu ou, autrement, assujettir les crédits d'impôt au titre des médicaments à un plafond équivalent aux prix des produits génériques. ■

La croissance peut-elle être plus compatible avec l'environnement ?

Un plus grand recours aux redevances et aux instruments économiques en général devrait contribuer à l'utilisation durable des ressources naturelles. Il faut mettre fin à une situation où le libre accès et le versement de subventions conduisent à l'épuisement des ressources naturelles. L'utilisation de l'eau est un domaine particulier qui mérite une plus grande attention des autorités. Les ménages versent des redevances pour l'eau

qu'ils utilisent, mais celles-ci ne sont pas totalement aliénées sur les coûts de l'alimentation en eau. Le secteur agricole, pour sa part, bénéficie de projets d'irrigation qui ont été subventionnés aux niveaux national et supra-national. Un système dans lequel les permis d'extraction d'eau existants pourraient être échangés et l'eau d'irrigation tarifée en fonction de son coût permettrait d'assurer l'utilisation la plus économiquement rationnelle possible des ressources rares en eau. Mais les signaux de prix dans ce domaine sont affectés par les limites imposées au commerce international par la politique agricole de l'UE. Dans le domaine de la pêche, l'introduction de quotas dans le cadre de la Politique européenne des pêches a mis fin au libre accès aux stocks existants. Les instruments utilisés actuellement pour gérer les stocks ont joué un rôle utile. Laisser se mettre en place un marché pour le transfert des allocations de quotas contribuerait à l'efficacité du secteur. En outre, les subventions demeurent élevées et doivent être réduites.

La pollution atmosphérique n'est pas un problème majeur dans les villes portugaises, du fait des conditions climatiques, à l'exception de l'existence de fines particules qui ont des impacts localisés. En conséquence, si quelques efforts ont été faits par le passé pour limiter les émissions, il est aujourd'hui nécessaire d'obtenir des réductions sensibles afin de respecter les accords européens. Les plans existants accordent la priorité à l'attribution administrative de droits de pollution. Cette solution n'est certainement pas la plus optimale et les autorités devraient envisager un système de plafonds d'émissions (« cap and trade ») compatible avec les mécanismes de marché européens et internationaux, comme cela a été fait pour les accords sur les changements climatiques. La pollution par les fines particules pose des problèmes différents. L'essentiel de ces émissions vient des véhicules routiers, notamment ceux qui utilisent du gazole. Or les taxes sur le gazole sont plus faibles que celles sur l'essence. En outre, la lourde fiscalité pesant sur les nouvelles automobiles tend à prolonger la durée de vie du parc existant, retardant les gains tirés de la mise en place de normes d'émission, lesquelles diminuent avec l'année de production du véhicule, et devrait être remplacée de préférence par un régime fiscal qui encourage la mise au rebut des véhicules les plus anciens et les plus polluants. En outre, les pouvoirs publics devraient adopter des mesures visant une nouvelle réduction des limites admissibles d'émission des véhicules diesel et l'introduction d'un combustible à faible teneur en soufre. ■

Comment accroître le niveau de vie des portugais ?

Des réformes sont aussi souhaitables dans d'autres domaines de l'économie, de façon que, lorsque le redressement de l'activité se sera amorcé, il puisse

s'accélérer et permettre la reprise de la convergence des niveaux de vie du Portugal vers ceux des pays actuellement membres de l'UE. Le nouveau gouvernement a défini un vaste programme pour renforcer la compétitivité et l'efficacité, qui s'inspire largement des politiques de croissance préconisées dans le « Projet sur la croissance » de l'OCDE. Le Programme de productivité et de croissance du gouvernement est conçu pour encourager l'investissement, les exportations, la concurrence, la déréglementation et l'innovation. L'analyse présentée dans le « Projet sur la croissance » montre que les taux potentiels de croissance au Portugal pourraient être améliorés par un relèvement du niveau d'instruction de la population active, une plus grande mobilité sur les marchés du travail, le renforcement de la base technologique et une plus grande concurrence sur les marchés des produits, autant de questions qui vont être abordées ci-après.

Les réformes annoncées dans le domaine de l'enseignement obligatoire, mentionnées plus haut, devraient améliorer les résultats de l'enseignement et diminuer ses coûts. Dans le cadre de ces réformes, une plus grande priorité devrait être accordée à la formation professionnelle, de façon à faciliter le passage de l'école au travail. Les nouvelles règles permettant l'emploi des jeunes non qualifiés à condition que leur formation soit assurée par l'employeur pourraient être utiles, mais il serait préférable que les établissements d'enseignement eux-mêmes parviennent à mieux doter leurs élèves des qualifications utiles pour les employeurs. La forte rentabilité privée de l'enseignement tertiaire au Portugal donne à penser que l'augmentation de l'offre de diplômés améliorerait sensiblement la productivité. Plusieurs pays de l'OCDE ont ciblé l'aide à l'enseignement supérieur au moyen de systèmes de droits, prêts et subventions, qui prévoient des mesures spéciales pour les moins fortunés. Les autorités portugaises pourraient envisager des mesures du même type et, dans le même temps, augmenter les droits d'inscription et réduire les crédits d'impôt à l'éducation qui sont régressifs. Outre la diminution des dépenses publiques dans l'enseignement post-obligatoire, un tel système peut atténuer les inégalités sans compromettre les objectifs d'efficacité. Étant donné que la diffusion dans la population active d'un grand nombre de personnes ayant un niveau de formation élevé ne se fera vraisemblablement que progressivement, ces réformes devraient aller de pair avec la formation et le recyclage des travailleurs existants. L'objectif du gouvernement d'assurer une formation liée à l'emploi à tous les jeunes inscrits dans les bureaux de chômage et le regain de priorité accordé à la formation tout au long de la vie sont des initiatives bienvenues. Si elles aboutissent, elles devraient permettre d'accroître la productivité et la capacité de gains de ceux qui pourraient, autrement, se retirer de la population active. ■

La main d'œuvre est-elle adaptable et flexible ?

La performance du marché du travail portugais comporte plusieurs aspects positifs. Les taux de chômage sont au-dessous des niveaux moyens de l'OCDE, se situent parmi les plus faibles de l'UE et ne marquent pas de progression tendancielle. L'emploi a connu une progression dynamique même pendant les périodes de ralentissement de l'activité et les analyses font ressortir une flexibilité importante des salaires dans le secteur privé et en cas de chocs. Dans le même temps, la protection de l'emploi est forte et les coûts privés de la mobilité géographique sont élevés, en raison des restrictions existant sur le marché du logement. Ces deux facteurs freinent la restructuration nécessaire de l'économie face à l'évolution de la demande et des technologies et pourraient contribuer à expliquer la grande importance que continuent de revêtir les secteurs traditionnels à forte intensité de main-d'œuvre. Des mesures propres à accroître la mobilité géographique et à donner aux employeurs plus de souplesse dans l'affectation des ressources humaines se traduiraient par un accroissement de la productivité moyenne et des salaires réels et vraisemblablement aussi par un rétrécissement des écarts de salaires. Les contrats à durée déterminée et les autres formes atypiques de travail, qui assurent une protection plus faible de l'emploi, constituent une porte d'entrée importante sur le marché du travail et se sont développés rapidement. Cependant, il ne peut s'agir que d'une solution partielle, car on peut craindre que les groupes de travailleurs qui ont les liens les plus lâches avec le marché du travail ne se trouvent ainsi dans une situation encore plus précaire. L'assouplissement de la législation générale de protection de l'emploi, tel qu'il est envisagé dans le récent projet de réforme du Code du travail, encouragerait les employeurs à créer davantage d'emplois de caractère permanent.

Une plus grande mobilité entre les régions et au sein des entreprises, associée à la formation et à l'apprentissage tout au long de la vie, permettrait aussi à l'économie d'augmenter son potentiel technologique, car les nouvelles techniques exigent de nouvelles compétences et de nouvelles pratiques de travail. La place que continuent d'occuper les secteurs traditionnels à forte intensité de travail et à faibles qualifications donne à penser que la diffusion technologique laisse beaucoup à désirer, alors que les dépenses de R-D au Portugal sont comparativement faibles, bien que les choses se soient sensiblement améliorées au cours de la dernière décennie. Les indicateurs de la pénétration de l'Internet montrent toujours un retard par rapport aux autres pays de l'UE. Pour être efficace, l'innovation exige souvent la création d'entreprises ; des réformes ont été introduites récemment pour simplifier les formalités administratives et diminuer les délais nécessaires à la mise en place de nouvelles entreprises. Celles-ci doivent aussi être en mesure d'embaucher, ce qui suppose, au niveau macroéconomique, que les

entreprises à faible productivité et non viables puissent rapidement et à faible coût cesser leur activité, libérant des ressources pour des emplois plus productifs. Les procédures de faillite sont en voie de réforme, mais il convient également de réduire les coûts juridiques et les charges fiscales liées aux fusions, restructurations et démantèlements. ■

Quoi de neuf dans la politique de la concurrence ?

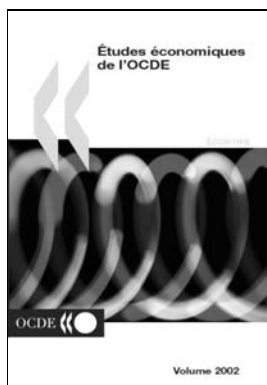
Un renforcement de la concurrence sur les marchés de produits est nécessaire pour inciter à améliorer la productivité. Dans cette optique, une Autorité de la concurrence indépendante, responsable de la mise en œuvre de la politique de la concurrence, a récemment été créée. Son objectif est d'assurer que les règles de la concurrence soient respectées eu égard à l'efficacité des marchés, à l'allocation des ressources et aux intérêts des consommateurs. Cette action sera renforcée, par exemple en donnant aux membres de l'Autorité de la concurrence un mandat plus long que celui du gouvernement et en imposant des délais stricts pour la prise de décisions. Il est d'une extrême importance de doter l'Autorité de la concurrence d'effectifs suffisants et dûment qualifiés de façon à lui permettre de suivre les évolutions sur les marchés de produits et à lui donner la possibilité de mettre en œuvre rapidement les décisions. Une nouvelle loi sur la concurrence sera proposée à brefs délais, qui répondra dans une certaine mesure à ces préoccupations. La concurrence pourrait aussi être renforcée si les privatisations en attente étaient menées à bien dans des conditions qui assurent la création d'un environnement concurrentiel dans les secteurs privatisés. La structure et la réglementation du secteur de l'électricité n'incitent guère à la réduction des coûts et à la transmission de la baisse des coûts aux consommateurs, les prix restant élevés par rapport aux autres pays de l'UE. Actuellement, de forts liens commerciaux demeurent entre l'ancien producteur public et le réseau de transport réglementé et les producteurs indépendants ne sont guère incités à fournir de l'électricité sur une base concurrentielle. La concurrence exercée par les importations est faible mais s'intensifiera progressivement à mesure que se développera l'infrastructure des transports pour le marché ibérique de l'électricité dans la période allant jusqu'en 2006. ■

Pour plus d'information

Des informations complémentaires peuvent être obtenues auprès de Bénédicte Larre, tél. : (33-1) 45 24 87 95 (e-mail : benedicte.larre@oecd.org), et Stéphanie Guichard, tél. : (33-1) 45 24 87 84 (e-mail : stephanie.guichard@oecd.org). ■

Références

- **Études économiques** : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : www.oecd.org/bookshop.



- **Pour plus d'informations** : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco.
- **Perspectives économiques n° 72**, décembre 2002. Pour plus d'informations concernant cette publication veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/Economic_Outlook.

**Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications
de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE**
www.oecd.org/bookshop

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,
Direction des relations publiques et de la Communication.

Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Où nous contacter ?

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE
de BERLIN
Albrechtstrasse 9/10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 2888353
Fax : (49-30) 28883545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de WASHINGTON
2001 L Street N.W.,
Suite 650
WASHINGTON D.C. 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail :
washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

FRANCE

Siège de l'OCDE de PARIS
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : 33 (0) 1 45 24 81 81
Fax : 33 (0) 1 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

JAPON

Centre de l'OCDE de TOKYO
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0036/0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE
du MEXIQUE
Av. Presidente Mazaryk 526,
Colonia: Polanco,
C.P. 11560
MEXICO D.F.
Tél. : (00.52.55) 5281 3810
Fax : (00.52.55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet : www.rtn.net.mx/ocde/

Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE

www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm