

Étude économique du Portugal, 2004

Résumé

Quelle est la situation économique du Portugal ?

Quels sont les principaux enjeux pour la politique économique ?

Que devrait-on faire pour accélérer la croissance de la productivité et permettre le rattrapage des niveaux de vie ?

Les insuffisances des systèmes d'éducation et de formation sont-elles en voie d'être corrigées ?

Quelle est la situation du marché du travail ?

L'environnement des entreprises est-il innovateur, favorable et concurrentiel ?

Que devrait-on faire pour assainir les finances publiques ?

La réforme engagée dans l'administration publique et celle des pensions sont-elles suffisantes ?

La réforme du système de santé permet-elle de corriger la plupart des déficiences du secteur ?

Que devrait-on faire encore pour accroître durablement l'efficacité et la qualité des soins de santé ?

Pour plus d'informations

Références

Le mouvement de convergence de l'économie portugaise vers les économies plus avancées de l'OCDE semble s'être interrompu ces dernières années, l'écart de revenu par habitant restant significatif. La cause immédiate de cette situation est la faible productivité du travail, car les taux d'emploi intersectoriels sont sensiblement plus élevés que la moyenne de l'UE. Il n'y a pas non plus, globalement, de pénurie de biens d'équipement. Cependant, les biens d'équipement dans le secteur des entreprises ne sont pas toujours utilisés ou alloués de façon efficace et l'adoption des nouvelles technologies ne se fait pas aisément. En outre, la population active portugaise – même ses membres plus jeunes – ont une formation formelle moindre que les travailleurs des autres pays de l'UE, y compris les nouveaux membres de l'Europe centrale et orientale, et elle a aussi moins de possibilités de formation que dans nombre d'autres pays. Les produits traditionnels portugais, à faible valeur ajoutée et à forte intensité de main-d'œuvre, se heurtent à une concurrence de plus en plus vive de la part des pays en développement et des nouveaux membres de l'UE.

Le principal enjeu à moyen terme est donc d'accélérer la croissance en mettant en œuvre des politiques qui développent le capital humain et favorisent la mobilité de la population active et la diffusion des progrès technologiques. La concurrence doit être renforcée, notamment dans les services d'utilité publique privatisés, où les opérateurs historiques exercent encore un pouvoir de marché dominant. En outre, les conditions de l'activité d'entreprise et de l'investissement doivent être encore améliorées, de façon à encourager les créations et expansions d'entreprises et à permettre davantage d'innovations. Les autorités ont identifié les faiblesses de l'économie et ont fait adopter par voie législative un large éventail de mesures pour améliorer la performance. L'essentiel est de mener à leur terme et d'approfondir ces programmes de réforme, en assurant leur mise en œuvre effective.

Un exemple important est celui des réformes récentes de l'administration publique hypertrophiée, dont on attend encore qu'elles se traduisent par une réduction sensible des effectifs ou un large redéploiement entre les différents secteurs du gouvernement. Cela est d'autant plus problématique qu'une administration peu motivée et jouissant d'une considérable

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique du Portugal pour 2004. 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.

sécurité de l'emploi pourrait avoir pour conséquence une application plus lente des réformes dans les autres domaines.

La mise en œuvre effective des réformes destinées à contenir la croissance des dépenses publiques et à améliorer les résultats est importante pour plusieurs raisons. Surtout, la croissance excessive des dépenses publiques au cours des dernières années du vingtième siècle a rendu nécessaire une réduction radicale de ces dépenses dans la phase de ralentissement international de l'activité qui a suivi, afin de limiter la progression du déficit budgétaire. L'économie ne montrant les premiers signes d'une reprise qu'en 2004, les autorités ont eu recours de façon continue à des opérations exceptionnelles et à des gels budgétaires pour ne pas dépasser la limite de 3 pour cent du déficit prévue dans le traité de Maastricht. Il importe que ces mesures soient éliminées rapidement et renforcées par la mise en œuvre plus résolue de programmes visant à accroître l'efficacité et la qualité des dépenses publiques. Cela contribuerait à résoudre le problème chronique de la faiblesse structurelle des dépenses publiques et permettrait au Portugal de sortir des phases d'affaiblissement conjoncturel, généralement prononcées dans son cas, sans avoir à réduire ou à reporter des programmes fondamentalement importants. À long terme, de nouvelles mesures de consolidation sont nécessaires, car le vieillissement de la population commencera d'exercer des pressions croissantes sur le budget public en raison des dépenses à financer au titre des pensions et des soins de santé.

Des réformes du secteur de la santé, auxquelles un chapitre spécial est consacré, ont été mises en place récemment, allant dans le sens des recommandations des *Études économiques* antérieures. Elles visent à améliorer la qualité des soins sans augmenter les coûts et à ralentir la croissance des coûts à l'avenir. Leur objectif est de mettre en place des structures de gestion et d'incitation plus performantes pour les hôpitaux et les médecins généralistes, de réduire les listes d'attente et de diminuer les coûts des produits pharmaceutiques. Un aspect important est l'établissement d'un organisme de réglementation indépendant ayant des responsabilités et des pouvoirs suffisants pour assurer aux citoyens un accès équitable aux soins de santé et la fourniture de services de haute qualité par les prestataires. D'après les premières indications, il semblerait que des économies aient été réalisées dans les dépenses au titre des produits pharmaceutiques et que des améliorations soient intervenues dans les services hospitaliers. La mise en œuvre effective des multiples aspects du programme sera indispensable pour obtenir des résultats durables, mais des mesures supplémentaires pourraient être nécessaires pour améliorer encore l'efficacité, réduire les pressions actuelles sur les coûts et améliorer la situation sanitaire. ■

Quelle est la situation économique du Portugal ?

Le Portugal a le plus faible revenu par habitant de la zone euro et, jusqu'à l'élargissement récent, il avait aussi le plus faible revenu par habitant de l'UE. La vive croissance enregistrée les dernières années du XX^e siècle a permis à une certaine convergence des niveaux de vie avec les pays les plus avancés de l'UE, grâce essentiellement aux réformes engagées il y a 15 à 20 ans. La libéralisation du secteur financier, de grandes opérations de privatisation et de déréglementation, le niveau élevé des investissements et l'amélioration du capital humain ont eu d'importantes incidences positives. La baisse des taux d'intérêt en termes réels et nominaux au cours de la période qui a précédé l'entrée dans la zone euro a alimenté la demande du secteur privé et a rendu l'État moins prompt à contrôler les dépenses primaires. En a aussi résulté l'apparition de grands déséquilibres, y compris un important déséquilibre extérieur et un lourd endettement des ménages et des sociétés. Le déficit budgétaire structurel s'étant creusé à la fin des années 90, les autorités ont été contraintes d'introduire des mesures correctrices radicales pour réduire le déficit budgétaire excessif durant la phase de ralentissement économique. Le processus d'ajustement dans le secteur privé, compliqué par la contraction dans le secteur public et le manque de dynamisme de l'environnement international, a conduit à une période prolongée (trois années) de faiblesse de l'activité, avec un PIB réel reculant en 2003. La reprise de l'activité sera vraisemblablement lente. Compte tenu de l'ampleur des récentes fluctuations conjoncturelles, il est difficile d'estimer avec précision la croissance du PIB potentiel, mais il est probable que le PIB réel restera inférieur au potentiel pendant quelques années, retardant par là même le processus de rattrapage. ■

Quels sont les principaux enjeux pour la politique économique ?

Le principal défi à relever par le Portugal à moyen terme est d'augmenter les niveaux de revenu. Étant donné que les taux d'emploi sont déjà élevés (et les taux de chômage faibles), il faudra pour cela une augmentation soutenue de la productivité du travail et de la productivité totale des facteurs. Des mesures sont requises pour renforcer le capital humain, faciliter la mobilité de la main-d'œuvre, intensifier l'utilisation des technologies de l'information et des communications (TIC), accroître l'efficacité en matière de gestion et créer un climat favorable à l'investissement privé.

Le Portugal doit aussi remédier au problème chronique – entré récemment dans une phase plus aiguë – de la faiblesse des finances publiques, afin d'éviter que le

processus de rattrapage ne soit menacé par des difficultés budgétaires. La consolidation budgétaire au cours de la phase de croissance de l'activité aurait évité d'avoir à recourir à des politiques proconjoncturelles en phase de ralentissement. Plus fondamentalement, les autorités se heurtent à de graves difficultés du côté des dépenses : la croissance rapide des dépenses primaires depuis plus d'une décennie a placé le Portugal parmi les pays très dépensiers, compte tenu de son niveau de revenu, alors que le rapport coût-efficacité de la prestation de services laisse à désirer. Mieux contrôler les dépenses, notamment par une plus grande efficacité du secteur public, permettrait de consacrer davantage de ressources aux besoins de développement du pays. La réforme en cours du secteur de la santé est un bon exemple de la stratégie visant à améliorer la qualité des services publics et à répondre aux besoins de la population, tout en contenant les pressions sur les dépenses publiques à moyen terme. Ainsi, l'accent mis par les pouvoirs publics sur la réduction du déficit budgétaire, l'introduction de réformes du secteur public et l'accélération de la croissance de la productivité est bienvenue. ■

Que devrait-on faire pour accélérer la croissance de la productivité et permettre le rattrapage des niveaux de vie ?

De fait, des possibilités considérables existent d'accélérer le processus de convergence en augmentant la productivité, ce que reconnaissent les politiques et stratégies actuelles. Dans le domaine des échanges, l'économie s'est généralement spécialisée dans des secteurs à faible intensité de qualifications, dans lesquels elle se heurte à une concurrence de plus en plus vive de la part de certains nouveaux membres de l'UE, où les salaires sont plus faibles et la population active généralement plus qualifiée, ainsi que de la part d'autres pays à bas salaire en dehors de la zone OCDE. Le secteur productif portugais réagit au déplacement des prix relatifs, et pour assurer une croissance durablement plus soutenue, le Portugal devra continuer de réduire la part des produits traditionnels à faible valeur ajoutée et à forte intensité de main-d'œuvre. La stratégie la plus prometteuse pour répondre au défi de la convergence est la suivante :

- améliorer les qualifications de la population active portugaise, pour accélérer le passage à des produits à forte valeur ajoutée et plus concurrentiels ;
- assouplir la législation restrictive de protection de l'emploi pour les travailleurs établis, qui crée une segmentation du marché du travail, freine la mobilité et fait obstacle à l'innovation en matière de technologie et de gestion ;
- intensifier l'utilisation des technologies de l'information et des communications ;

- faire en sorte que l'opinion prenne davantage conscience des avantages de la concurrence, grâce à la nouvelle loi sur la concurrence et à l'Autorité de la concurrence récemment créée ;
- créer un environnement où le secteur privé investit et innove et où les entreprises performantes sont encouragées à se développer.

Les programmes mis en œuvre par l'État pour faire face à ces différents problèmes ont plus ou moins progressé. Il est indispensable de les mener à bien et de les approfondir ainsi que d'en assurer la mise en œuvre effective. ■

Les insuffisances des systèmes d'éducation et de formation sont-elles en voie d'être corrigées ?

Malgré une nette amélioration au cours de la décennie passée, le Portugal est encore mal placé parmi les pays de l'OCDE pour ce qui est du niveau de formation de la population et des résultats obtenus par les étudiants. L'optimisation des ressources dans le système d'enseignement laisse à désirer, comme en témoigne à la fois les faibles résultats moyens obtenus par les étudiants et le niveau proche de la moyenne des dépenses par étudiant. L'acquisition de qualifications plus poussées, dans le système scolaire ou dans l'emploi, rendrait la population active plus adaptable ; elle encouragerait aussi l'utilisation des nouvelles technologies et des innovations dans les procédés de production et la gestion. Des travailleurs mieux formés seraient en mesure de passer à des emplois plus productifs ou à des postes où leur productivité peut s'accroître plus rapidement avec le temps.

Face à l'urgente nécessité d'améliorer la qualité des services d'éducation, des réformes ont été entreprises : *i)* des mesures ont été introduites à tous les niveaux de l'enseignement formel, afin de moderniser les programmes et d'introduire une plus grande souplesse, bien que la loi-cadre définissant les principes de la réforme de la scolarité obligatoire soit encore en discussion au milieu de 2004 ; *ii)* l'enseignement professionnel et l'enseignement technique font l'objet d'un nouvel intérêt ; *iii)* des modifications sont apportées au mode de fonctionnement et au financement de l'enseignement tertiaire ; *iv)* la rationalisation du réseau d'établissements scolaires a commencé, avec le regroupement des petites écoles. La stratégie en faveur de la transformation du Portugal en une économie du savoir et de l'amélioration du rapport coût-efficacité du système éducatif semble globalement adaptée. Les mesures qui commencent d'être appliquées, en vue notamment de procéder à des évaluations systématiques des établissements scolaires et des enseignants et de laisser aux universités une plus grande liberté pour établir leurs droits d'inscription et leurs règles de recrutement, sont prometteuses. Les réformes du système éducatif seront plus efficaces quand la loi-cadre pour la scolarité obligatoire

sera approuvée et mise en œuvre dans l'ensemble du système.

Une refonte de la formation professionnelle et de l'apprentissage à vie est envisagée. Certaines des conditions-cadre sont en cours d'élaboration, comme le système national de certification et les outils d'évaluation. Mais les projets visant à assurer l'efficacité de la formation continue et à promouvoir l'apprentissage à vie en sont à un stade plus préliminaire. Les discussions en cours avec les partenaires sociaux sont prometteuses. Elles devraient conduire à des mesures des pouvoirs publics ; il sera ensuite essentiel de mettre en œuvre sans tarder ces mesures et d'en suivre de près les résultats, étant donné l'importance d'améliorer les qualifications de la population active. ■

Quelle est la situation du marché du travail ?

Le marché du travail du Portugal se porte plutôt bien, faisant face aux changements structurels sans augmentation durable du taux de chômage, alors que les taux d'emploi sont plus élevés que la moyenne européenne, en particulier pour les groupes généralement sous-représentés dans la population active. Cette situation est à mettre au crédit de la flexibilité de l'ajustement des salaires réels et de l'expansion des contrats atypiques. Cependant, la mobilité du travail reste faible, du fait d'une législation de protection de l'emploi assez restrictive. Le marché du travail est segmenté. Les travailleurs établis bénéficiant d'un niveau élevé de protection côtoient les travailleurs indépendants et les travailleurs sous contrats de durée déterminée et l'activité informelle est omniprésente dans certains secteurs. La réforme du droit du travail, appliquée depuis la fin de 2003, devrait rendre le marché du travail plus sensible aux facteurs conjoncturels et structurels : *i)* elle devrait améliorer la réactivité des accords salariaux aux écarts de productivité et de qualifications entre les secteurs économiques ; *ii)* elle accroît la possibilité de recourir à des contrats de durée déterminée sous certaines conditions ; et *iii)* elle permet un meilleur contrôle de l'absentéisme et des demandes de congé maladie non justifiées. Cependant, elle ne répond pas pleinement à la nécessité d'un assouplissement général de la législation de protection de l'emploi. Cet aspect devrait être replacé au centre des préoccupations, car une modification de cette législation permettrait de mieux concilier la sécurité de l'emploi et l'augmentation de la mobilité de la main-d'œuvre. Elle faciliterait aussi l'embauche sur des contrats permanents et serait favorable à une plus forte croissance de la productivité. ■

L'environnement des entreprises est-il innovateur, favorable et concurrentiel ?

Malgré les progrès réalisés dans l'accès aux TIC et leur utilisation, le Portugal ne connaît pas un développement

aussi rapide de la société de l'information que celui observé dans nombre d'autres pays de l'OCDE. Dans une certaine mesure, les actions visant à améliorer les qualifications de la population active du Portugal dans son ensemble et à assurer une plus grande mobilité des travailleurs sur le marché du travail contribueront à réduire l'écart. Des actions complémentaires sont probablement aussi nécessaires. Parmi celles-ci, il est essentiel de réduire les coûts des redevances d'utilisation sur le marché des télécommunications, en y renforçant la concurrence. Des efforts de modernisation de la gestion et de formation des entrepreneurs seraient aussi utiles.

Le taux d'investissement est relativement élevé au Portugal, en raison d'importantes entrées de fonds structurels de l'UE et d'investissement direct étranger sur une longue période. Il existe un secteur privé très dynamique qui opère dans un environnement ouvert et compétitif. Le coût de l'activité d'entreprise, imputable aux procédures administratives, à l'octroi de licences, à l'absence de transparence et de prévisibilité de l'impôt et à d'autres obligations réglementaires, a été souvent jugé élevé (ainsi qu'en témoignent divers indicateurs mis au point par l'OCDE). Les procédures administratives régissant la création de nouvelles entreprises ont été simplifiées. Néanmoins la complexité de la fiscalité et des réglementations applicables aux entreprises continue de limiter l'investissement privé, de freiner l'entrée de nouvelles entreprises, de décourager l'expansion des entreprises rentables existantes et de permettre aux entreprises non rentables de survivre en ayant recours à des activités informelles et en ne respectant pas leurs obligations fiscales et les réglementations. Des mesures ont été introduites, à compter de 2002, dans le cadre du large « Programme pour la productivité et la croissance », qui vise à améliorer l'environnement des entreprises. En particulier :

- La simplification fiscale et administrative se poursuit, ce qui est une bonne chose.
- Un nouveau régime d'incitation a été introduit au milieu de 2003 pour encourager la formation de capital, y compris grâce à des allègements fiscaux ciblés.
- La réforme de la loi sur les faillites, qui était requise d'urgence, a été approuvée et devrait maintenant être rapidement appliquée. Le régime juridique archaïque a freiné la restructuration adéquate des entreprises en difficulté.

L'intervention stratégique de l'État pour encourager l'investissement comporte des initiatives louables, par exemple l'intégration de toutes les procédures administratives au sein d'une seule agence et la promotion du capital-risque. Cependant, l'État devrait aussi prendre des mesures pour réduire encore le nombre de procédures administratives et s'abstenir de fausser le jeu du marché par des incitations fiscales et des subventions. Aider un secteur ou une entreprise établirait un précédent peu

souhaitable et irait à l'encontre des efforts faits ces dernières années pour améliorer l'allocation des ressources en assurant l'égalité des conditions de concurrence.

Le Portugal a pris en 2003 des mesures déterminantes pour encourager la concurrence, à savoir la création d'une autorité de la concurrence indépendante et financièrement autonome et l'approbation d'une nouvelle loi sur la concurrence. Cependant, la concurrence n'est encore guère à l'œuvre dans certains secteurs, en particulier dans les industries de réseau où les prix pour des services et consommateurs spécifiques restent relativement élevés.

- Dans le cadre du processus de privatisation, l'État devrait veiller à ne pas recourir à ses pratiques antérieures, comme garder des droits de vote spéciaux dans les sociétés opérant dans des secteurs stratégiques, car cela risque de fausser ou de décourager l'investissement privé au détriment des consommateurs et de l'efficacité de l'économie.
- La création du Marché ibérique de l'électricité (MIBEL), qui doit encore se concrétiser, devrait améliorer la capacité et l'efficacité du secteur de l'électricité. Dans cette perspective, le Portugal a encore ouvert son marché de détail de l'électricité. Les problèmes de concurrence sont actuellement examinés par la Commission européenne pour assurer une structure du nouveau marché favorable à une concurrence efficace et un approvisionnement fiable en électricité à bas prix pour l'industrie et les ménages portugais, à moyen et à long terme.
- L'absence de concurrence et les prix élevés en découlant dans certains services de télécommunications fixes, où l'opérateur historique garde un pouvoir sur le marché, appelle toujours une action résolue de l'Autorité de la concurrence et de l'organisme de réglementation du secteur, agissant de concert. ■

Que devrait-on faire pour assainir les finances publiques ?

La position budgétaire ajustée des fluctuations conjoncturelles s'étant dégradée durant la phase de redressement de l'activité de la fin des années 90, le Portugal a été confronté à la nécessité de procéder à des coupes budgétaires au cours de la période de ralentissement qui a suivi, lorsque le déficit a largement dépassé le plafond de 3 pour cent. La réduction du déficit budgétaire et la viabilité des finances publiques à long terme ont été les objectifs prioritaires depuis 2002, malgré un environnement économique extérieur et intérieur peu dynamique. La stratégie du gouvernement, au cours des deux dernières années, a consisté notamment à réduire et à geler les dépenses et à procéder à des opérations exceptionnelles

importantes, conjointement avec la mise en œuvre de réformes en profondeur visant à assurer la viabilité des dépenses publiques à long terme. Parmi les domaines de réforme, on peut citer les suivants : administration publique, secteur de la santé et de l'éducation, et règles applicables aux relations budgétaires avec les administrations locales (et les fonds autonomes). Cette stratégie en deux volets semble aller dans le sens souhaité. Le déficit a été maintenu au-dessous de 3 pour cent en 2002 et 2003, malgré la faiblesse conjoncturelle. Les résultats rapides obtenus au moyen des réductions d'urgence et des mesures exceptionnelles ayant peu d'effets sur la demande ont laissé plus de temps pour la mise en œuvre des mesures en profondeur nécessaires, en permettant aussi à l'action de contrôle des dépenses de porter ses fruits.

Le Programme de stabilité pour 2004-07 envisage une réduction annuelle moyenne du déficit budgétaire structurel d'environ ½ point de pourcentage du PIB par année, grâce essentiellement à des ajustements du côté des dépenses, alors que le taux de l'impôt sur le revenu des sociétés est réduit de 5 points de pourcentage en 2004 et de nouveau en 2006. Cette approche est conforme aux recommandations antérieures de l'OCDE. Les bases de réformes durables ont été établies avec l'approbation de textes législatifs importants prévoyant la fermeture d'organismes publics, le redéploiement de fonctionnaires, la rationalisation du réseau d'établissements scolaires, l'augmentation des droits d'inscription privés dans les universités, la promotion des médicaments génériques, la transformation en sociétés de certains hôpitaux et la création de partenariats public-privé pour d'autres. Cependant, la réalisation des objectifs à moyen terme ne sera pas tâche facile.

- Premièrement, pour réaliser l'objectif de déficit pour 2004, à savoir 2.9 pour cent du PIB, il faudra vraisemblablement d'autres mesures exceptionnelles que celles budgétisées. Le scénario macroéconomique sous-tendant le budget est prudent, mais les prévisions de recettes, qui sont fondées sur une plus grande conformité aux obligations fiscales, semblent plutôt optimistes. D'après les estimations de l'OCDE, qui tablent aussi sur un certain dérapage des dépenses courantes, le déficit pourrait être d'environ 1 point de pourcentage plus élevé que celui budgétisé.
- Deuxièmement, une réduction régulière du déficit structurel implique la mise en œuvre déterminée des réformes structurelles approuvées. Or, des retards ont, semble-t-il, été pris dans la mise en œuvre des réformes, si l'on en juge par le recours important fait dans le budget 2004 au gel des dépenses et aux mesures exceptionnelles. ■

La réforme engagée dans l'administration publique et celle des pensions sont-elles suffisantes ?

La mise en œuvre doit être accélérée, en particulier dans certains secteurs de la réforme de l'administration publique. La majeure partie des textes législatifs visant à améliorer la gestion des ressources humaines ont déjà été approuvés et prévoient un nouveau modèle organisationnel pour l'administration centrale, un nouveau cadre pour les instituts publics et un nouveau statut pour les gestionnaires, leur imposant des obligations de résultats et renforçant leur autonomie et leur responsabilité. Des progrès ont déjà été réalisés avec la fermeture ou le regroupement d'instituts et d'établissements scolaires publics et la restructuration a débuté dans deux ministères. Cependant, la mise en œuvre doit être accélérée car le renforcement de l'efficacité de l'administration publique sera déterminante pour la réalisation des résultats attendus dans d'autres grands secteurs de réformes. Le « bassin d'emploi », créé pour encourager la mobilité des fonctionnaires, n'a toujours pas été utilisé sur une grande échelle. La législation introduisant des contrats individuels dans le secteur public, afin de donner plus de flexibilité à la gestion des ressources humaines, n'a pas encore été approuvée. Il est encore trop tôt pour dire si ces réformes seront au bout du compte couronnées de succès, mais il est essentiel qu'elles réussissent parce que l'emploi dans le secteur public paraît excessivement important par rapport aux services fournis dans de nombreux secteurs, alors que la mobilité du personnel est très faible.

Des réformes de fond, intégralement et effectivement mises en œuvre dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'administration publique, ont des chances d'améliorer le rapport coût-efficacité dans le secteur public et la maîtrise des dépenses. Elles seront cependant insuffisantes pour faire face aux pressions que le vieillissement fera peser sur les finances publiques à long terme.

- D'après les simulations des autorités, le vieillissement escompté de la population accroîtra les dépenses publiques au titre des retraites de 2.6 points de pourcentage du PIB d'ici à 2020. Le régime de pensions des travailleurs du secteur privé sera déficitaire en 2015 et sera ensuite financé pendant 10 à 15 ans par le fonds de réserve. Le généreux régime de pensions du secteur public est déjà dans le rouge.
- La réforme des pensions lancée il y a quelques années avec la définition d'une nouvelle formule pour le calcul des pensions d'invalidité et de vieillesse pour les salariés du secteur privé, n'aura qu'une incidence mineure sur les dépenses.
- La législation concernant un régime complémentaire, ou deuxième pilier, envisagé dans la loi-cadre, est encore en préparation.

- En ce qui concerne le régime du secteur public, les modifications introduites dans la formule de calcul des prestations en 2004 ne suffiront pas à faire face aux pressions découlant du vieillissement de la population.

En conséquence, une réforme plus radicale des régimes de pensions des salariés du public et du privé est impérative. Plusieurs options pourraient être envisagées, notamment : des incitations pour augmenter l'âge effectif de départ à la retraite ; la réduction du taux annuel d'accumulation des droits ; l'indexation des pensions sur l'inflation plutôt que sur l'évolution des salaires ; la hausse du taux effectif (faible) d'imposition des revenus des pensions ; et l'ajustement des taux de remplacement des revenus pour tenir compte des modifications de l'espérance de vie des cohortes de retraités. Plusieurs de ces options devront vraisemblablement être associées pour améliorer sensiblement la viabilité des régimes de pension. ■

La réforme du système de santé permet-elle de corriger la plupart des déficiences du secteur ?

Dans un autre domaine, la réforme de grande ampleur lancée en 2002 pour accroître l'efficacité du système de santé devrait contribuer à placer les finances publiques sur un chemin à moyen terme plus sain. Cette réforme a deux objectifs essentiels : améliorer la qualité des services de santé publique sans augmenter les coûts et réduire le taux de croissance sous-jacent des dépenses de santé publique à moyen terme. De nouveaux textes législatifs ont été approuvés ces deux dernières années, visant notamment : la séparation des fonctions de réglementation, de financement et de prestation de services de santé publique ; la mise en place de nouvelles modalités de financement pour les prestataires, qui imposent des contraintes budgétaires plus rigoureuses ; l'introduction d'incitations en faveur de la productivité, de la gestion et de l'amélioration de la qualité dans les centres de soins de santé primaires et dans les hôpitaux ; la possibilité pour le secteur privé de jouer un plus grand rôle dans la prestation de services ; et la promotion des médicaments génériques. Contrairement aux tentatives précédentes de réformes progressives, qui n'ont jamais été totalement mises en œuvre, la stratégie consiste à susciter un big-bang dans le secteur de la santé, rendant les efforts de réforme irréversibles pour l'essentiel.

La réforme est un important pas en avant. Elle vise la plupart des déficiences du système identifiées dans les *Études économiques* précédentes de l'OCDE, en particulier :

- Elle contraint les prestataires publics à fournir des services efficaces par rapport aux coûts grâce à des modifications dans la gestion de ces services (en particulier au niveau de l'organisation, du budget, de la rémunération du personnel et du suivi des résultats).

- Plus d'un tiers des hôpitaux publics (34 hôpitaux plutôt de taille moyenne) ont été transformés en sociétés. Une augmentation de la production et certains gains de productivité semblent déjà avoir été obtenus.
- Un programme spécifique de réduction des listes d'attente répond à une critique essentielle des patients et vise à remédier à l'accès inéquitable aux soins de santé. Les premiers résultats montrent une réduction significative du délai d'attente, masquée en partie par une augmentation concomitante de la demande de traitement.
- Le renforcement progressif du réseau de soins de longue durée, qui est relativement sous-développé au Portugal, devrait contribuer à réduire le surpeuplement des hôpitaux imputable aux patients (âgés), qui ont davantage besoin de soins de longue durée que de soins intenses.
- La nouvelle politique en matière de produits pharmaceutiques vise à freiner des dépenses (qui ont augmenté de plus de 10 pour cent au cours de la dernière décennie) en incitant l'industrie pharmaceutique à réduire ses prix et en développant le partage des coûts. Cette politique a eu un effet immédiat. Les dépenses se sont ralenties en 2003 et la part de marché des génériques a plus que triplé, pour dépasser 6.5 pour cent au début de 2004, bien que ce chiffre soit encore faible par rapport aux autres pays. ■

Que devrait-on faire encore pour accroître durablement l'efficacité et la qualité des soins de santé ?

Maintenant que la majeure partie des textes législatifs ont été approuvés, les principaux enjeux consistent à les mettre en œuvre et à suivre leur application ainsi qu'à consolider les résultats récents. Bien que des résultats positifs à court terme puissent être faciles à atteindre, des améliorations durables seront plus difficiles. La stratégie de réforme devrait donc être renforcée. La diffusion d'informations sur le processus de réforme et les progrès réalisés doit être améliorée pour canaliser le soutien public et, surtout, pour faciliter l'évaluation extérieure des résultats et mettre en évidence les domaines où des mesures correctives s'imposent. Des efforts sont aussi nécessaires pour assurer que les progrès en matière d'efficacité vont de pair avec des améliorations de la qualité des soins et des résultats sur le plan de la santé, domaine dans lequel le Portugal est encore à la traîne par rapport aux pays plus avancés de l'UE. Cet objectif exige que l'on accorde une plus grande priorité à la qualité dans les évaluations comparatives des établissements de santé et que l'on mette en place des mécanismes pour éviter les pratiques de sélection adverse. Les administrations régionales de la santé doivent aussi être modernisées pour pouvoir être

à même de s'acquitter des nouvelles tâches qui leur ont été assignées dans le cadre de la réforme en tant qu'acheteurs de soins de santé. La création d'un nouvel organe indépendant de réglementation marque une étape importante du processus de réforme. Enfin, la réforme doit être mieux intégrée dans une stratégie à moyen terme. Le Plan national de santé et les programmes qu'il prévoit sont un support possible dans cette optique, mais, à ce stade, l'articulation entre la réforme en cours et ce plan sur dix ans n'est pas très évidente.

Pour que la réforme puisse faire pleinement sentir ses effets, elle doit être complétée par d'autres mesures. En particulier pour accroître encore l'efficacité et réduire les pressions actuelles sur les coûts, il faudrait :

- œuvrer plus activement en faveur de l'intégration des divers réseaux de prestataires (soins primaires, hôpitaux, soins de longue durée), de façon à réduire les chevauchements inutiles des actes et améliorer la qualité du suivi des patients dans l'ensemble du système ;
- mettre en place des mesures supplémentaires pour réduire les dépenses excessives, notamment l'évaluation des nouvelles technologies avant qu'elles ne se généralisent dans les soins de santé publique, la réduction des dépenses hospitalières en produits pharmaceutiques et d'autres actions pour consolider le ralentissement récent des dépenses au titre des médicaments vendus en pharmacie ;
- envisager des mesures pour limiter la demande excessive de services de santé, par exemple en augmentant les tickets modérateurs (avec des modalités assurant l'équité dans l'accès aux services) et en rationalisant les remboursements, de façon à éviter le chevauchement des soins et à limiter les demandes excessives de deuxième et troisième avis ;
- améliorer la prévention médicale et la détection rapide des maladies, car cela permet en général d'améliorer les résultats en matière de santé et de réduire les coûts des soins de santé associés à un diagnostic tardif ;
- envisager d'autres actions qui permettraient certainement d'améliorer l'état de santé de la population, tout en ayant une très faible incidence sur les finances publiques, par exemple la réalisation de campagnes d'information sur les avantages de « styles de vie sains » et de la sécurité routière. ■

Pour plus d'informations

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° 75**, juin 2004. 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
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
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) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 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 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) 9138 6233
Fax : (00.52.55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.oecdemexico.org.mx

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

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