Études économiques de l'OCDE

Portugal

ÉCONOMIE



OCDE

Volume 2003/2 – Février

© 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 afférantes 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.

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE

2002-2003

Portugal

OCDE

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1er de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Published also in English

© OCDE 2003
Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online : *www.copyright.com*. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Table des matières

Évaluation et recommandations 9

I. Évolution macroéconomique et perspectives 25

Vue d'ensemble 25
Le cycle portugais dans le contexte européen 25
Le ralentissement économique s'est accentué en 2002 29
Une position extérieure très fortement débitrice 33
Forces à l'œuvre et perspectives à court terme 39

II. Questions de politique budgétaire 47

Introduction 47
Des résultats décevants en 2001 47
Le budget pour 2002 (et le budget rectificatif) : des difficultés de mise en œuvre 53
Le budget pour 2003 : une orientation restrictive 56
La stratégie budgétaire à moyen terme 57

III. L'efficacité des dépenses publiques au Portugal 65

Introduction et vue générale des questions examinées 65
Pressions exercées sur les dépenses publiques 66
S'attaquer aux problèmes que pose le processus de gestion budgétaire 73
Améliorer l'efficacité des dépenses publiques par rapport à leur coût 78
Évaluer les résultats des dépenses publiques dans certains domaines 87
Évaluation et programme de réforme 96

IV. Une réforme structurelle pour une croissance forte et durable 107

La croissance du Portugal : mise en perspective 107
Améliorer les qualifications et le capital humain 114
Politique du marché du travail et politique sociale 121
Améliorer les conditions offertes pour la création d'entreprises 134
Politique de la concurrence et réforme de la réglementation 143
Conclusions 150
Questions relatives au développement durable 156

Notes 175

Liste des abréviations 192

Bibliographie 194

© OCDE 2003

Annexes
I. Financement des collectivités locales 200
II. Taux de rendement internes privés de l'éducation 202
III. Le plan national d'action pour l'emploi 2002 206
IV. Le programme 2002 pour la productivité et la croissance 208
V. Chronologie économique 212

●●●●●

Encadrés

1. Procédure d'alerte précoce et de déficit excessif 52
2. Le budget rectificatif 2002 54
3. Initiatives de politique fiscale 62
4. Système de pension des fonctionnaires (Caixa Geral de Aposentações, CGA) 70
5. Loi cadre 2001 pour le budget de l'État et loi de stabilité budgétaire de 2002 76
6. Partenariats public-privé : considérations à ne pas négliger 84
7. La transformation des hôpitaux publics en entreprises publiques 94
8. Vue d'ensemble des recommandations destinées à améliorer l'efficience et l'efficacité des dépenses publiques 99
9. Taux de rendement de l'éducation au Portugal, 1999 117
10. La Nouvelle loi fondamentale de 2002 sur la sécurité sociale et les dispositions complémentaires 133
11. Mise en œuvre de la réforme structurelle : vue d'ensemble 153
12. L'intégration des politiques afférentes aux différentes dimensions du développement durable 157

Tableaux

1. Portugal et zone euro : principaux indicateurs 27
2. Demande et production : tendances récentes 28
3. Indicateurs du marché du travail 32
4. Salaires et coûts de main-d'œuvre 33
5. Modifications de la spécialisation commerciale du Portugal 37
6. Prévisions à court terme 44
7. Solde budgétaire en 2001 51
8. Du budget 2001 initial aux résultats 51
9. Comptes financiers des administrations publiques 56
10. Écarts de salaire entre les secteurs public et privé 80
11. Tendances de l'emploi des administrations publiques 81
12. Part des marchés publics faisant l'objet d'appels d'offres internationaux dans les pays de l'Union européenne 85
13. Transferts de l'administration centrale et engagements bancaires des collectivités locales 87
14. Dépenses et coûts unitaires à différents niveaux d'enseignement (1999) 89
15. Les prestations sociales et leurs effets redistributifs 96
16. Facteurs expliquant les différences des taux de croissance entre pays de l'OCDE 111
17. Le cadre réglementaire : indicateur global 113
18. La phase actuelle de privatisation 146
19. Indicateurs de la pollution atmosphérique 159

© OCDE 2003

20. Quelques engagements concernant la qualité de l'air 163
21. Transport routier : normes d'émission et émissions 165
22. Indicateurs de performance : pollution de l'eau 167
23. Évolution de la qualité des eaux au Portugal 168
24. Principaux indicateurs de l'utilisation écologiquement viable des ressources naturelles 171
25. Importance et évolution de l'irrigation 172

Annexe

A1. Taux privés de rendement, 1999 203

Graphiques

1. Performances macroéconomiques 26
2. Contributions à la croissance du PIB réel 30
3. Niveau global de l'épargne et de l'investissement 31
4. Évolution de l'inflation 34
5. Indicateurs de compétitivité et résultats à l'exportation 36
6. Balance des opérations courantes et des opérations en capital 38
7. Comptes financiers 39
8. Flux d'investissement direct 40
9. Conditions monétaires 41
10. Crédits au secteur privé non financier 42
11. Indicateurs de confiance dans l'économie 43
12. Contributions à l'assainissement des finances publiques, 1995-2003 48
13. L'orientation de la politique budgétaire 49
14. Objectifs budgétaires 58
15. Scénario d'évolution de la dette publique 59
16. Évolution de la composition de la dette, 1998-2002 61
17. Dépenses publiques 67
18. Dépenses des administrations publiques par catégorie 68
19. Principales composantes des dépenses des administrations publiques 71
20. Emploi et masse salariale des administrations publiques dans les pays de l'OCDE 79
21. Sous-traitance 83
22. Recettes des collectivités locales par source et type 86
23. Dépenses totales de soins de santé 91
24. La croissance du Portugal : comparaison internationale 108
25. Part de l'investissement privé 110
26. Le rôle des qualifications et de l'utilisation de la main-d'œuvre dans la croissance de la productivité du travail 112
27. Niveau d'instruction de la population d'âge actif 115
28. Indicateurs du marché du travail : comparaison internationale, 2001 122
29. La législation relative à la protection de l'emploi dans certains pays de l'OCDE 123
30. Types d'emploi : comparaison internationale 125
31. Politiques du marché du travail dans les pays de l'OCDE 128
32. Ventilation des gains de productivité du travail dans le secteur manufacturier 136
33. Indicateurs de la science et de la technologie 138
34. Indicateurs de la diffusion des TIC 141
35. Les prix de l'électricité dans certains pays de l'OCDE 149
36. Tarifs téléphoniques dans certains pays de l'OCDE 151
37. Indicateurs de performance : pollution de l'air 158

© OCDE 2003

38. Concentrations en polluants atmosphériques dans les centres urbains des pays membres de l'OCDE 161

Annexe

A1. Écarts de salaire par niveau d'instruction et par âge 204

© OCDE 2003

STATISTIQUES DE BASE DU PORTUGAL

LE PAYS

Superficie (milliers de km^2)	91.9

Villes principales, population résidente en milliers d'habitants (2001)

Grand Lisbonne	1 893
Grand Porto	1 261

LA POPULATION

Population (moyenne en 2001)	10 299
Densité au km^2	112
Accroissement naturel net 2000-2001 (milliers)	8
Accroissement net 2000-2001 (milliers)	65
Population active civile (2001, milliers)	5 167
Population active civile occupée (2001, milliers)	4 989

En % du total :

Agriculture	12.6
Industrie (y compris construction)	34.4
Services	52.3

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, 2001 (millions d'euros)	122 978
Produit intérieur brut par habitant en 2001 (euros)	11 941
Formation brute de capital fixe en 2001 (en pourcentage du PIB)	28.1

Origine du produit intérieur au coût des facteurs (2001, en % du total)

Agriculture	3.6
Industrie (y compris construction)	28.5
Services	67.9

LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Consommation publique en 2001 (% du PIB)	20.7
Investissements publics en 2001 (% du PIB)	4.1
(% des investissements totaux)	14.5
Recettes courantes des administrations publiques en 2001 (% du PIB)	37.8

Composition du Parlement au 17 mars 2002 (nombre de sièges) :

Démocratie populaire/démocratie sociale (PPD/PSD)	105
Socialistes (PS)	96
Démocratie sociale du centre-Parti populaire (CDS-PP)	14
Parti communiste	10
Rassemblement de gauche (BE)	3
Parti écologiste	2
Total	230

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services en 2001, en pourcentage du PIB	31.0

Ventilation en pourcentage des exportations de marchandises, 2001 (CTCI)

Machines et équipement	19.1
Vêtements et chaussures	17.4
Matières premières brutes et biens intermédiaires	17.3
Véhicules routiers et autres équipements de transport	16.9
Minéraux et métaux	9.2
Autres produits manufacturés	20.1

Importations de biens et services en 2001, en pourcentage du PIB	40.7

Ventilation en pourcentage des importations de marchandises, 2001 (CTCI)

Produits énergétiques et chimiques	22.2
Machines et équipement	21.9
Véhicules routiers et autres équipements de transport	14.8
Agro-alimentaires	12.2
Matières premières brutes et biens intermédiaires	10.8
Autres produits manufacturés	18.1

LA MONNAIE

Unité monétaire : euro

Unités monétaires par USD, moyenne journalière :

Année 2002	1.0611
Décembre 2002	0.9817

Note : On trouvera, en annexe, une comparaison internationale de certaines statistiques de base.

Cette étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

•

La situation économique et les politiques du Portugal ont été évaluées par le Comité le 2 décembre 2002. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 13 janvier 2003.

•

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Bénédicte Larre, Stéphanie Guichard, Chiara Bronchi, Sonia Cabral et Boris Cournède sous la direction de Nicholas Vanston.

•

L'Étude précédente du Portugal a été publiée en avril 2001.

Évaluation et recommandations

La croissance s'est ralentie…

Une longue 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 dette/PIB du secteur public a cessé de diminuer et la persistance d'une forte pression de la demande a de nouveau 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, en particulier les salaires et traitements. Au début de 2002, il est devenu évident que le déficit budgétaire de 2001 allait sensiblement dépasser le plafond 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 se poursuit 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.

© OCDE 2003

… mais l'inflation reste élevée

Le ralentissement de la croissance réelle, qui est revenue au niveau 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'accélérer 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 les niveaux de la zone euro, voire se sont situés en deçà.

La reprise dépendra dans une large mesure de la demande extérieure

Compte tenu de la rigueur de la politique budgétaire qui devra être maintenue à court terme, du durcissement des conditions monétaires qui ont fait suite à 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 niveau 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 s'inversera 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

© OCDE 2003

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, l'inflation sous-jacente et effective (IHPC) devrait 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.

Les risques d'une dégradation de la situation dominent

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. Autrement, 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.

Les finances publiques sont devenues fortement déficitaires

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

© OCDE 2003

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 devenue 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. L'OCDE dans les *Perspectives économiques* n° 72 de décembre 2002 table sur 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. Des estimations officielles qui prennent en compte des mesures exceptionnelles plus récentes tablent sur un déficit budgétaire juste au dessous de 3 pour cent du PIB en 2002.

Des mesures d'urgence ont été prises en 2002 pour diminuer le déficit

Les mesures d'urgence mises en œuvre ou annoncées en 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, 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

© OCDE 2003

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 rapidement que possible et remplacées par des réformes structurelles plus fondamentales.

D'autres mesures correctrices ont été annoncées à la fin de 2002

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 de 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 un resserrement d'environ 0.8 point du PIB sur une base structurelle selon les estimations de l'OCDE. 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.

© OCDE 2003

La réduction du déficit est une priorité absolue pour 2003

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 pro-conjoncturelle inhabituelle, mais néanmoins indispensable dans les circonstances particulières du Portugal. Ce choix découle directement des erreurs de jugement commis es par le passé dans le domaine budgétaire, qui ont conduit à des actions fortement pro-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.

La réalisation de l'équilibre budgétaire a été différée, mais la consolidation se poursuit

Le Programme de stabilité 2003-06 vise à une diminution régulière du déficit structurel, de ½ point de PIB chaque année, ce qui est en accord avec la proposition récente de la Commission européenne. Selon les hypothèses du Programme de stabilité, le déficit s'approcherait de l'équilibre (à près de ½ pour cent du PIB) en 2006. Le Programme de stabilité envisage aussi une réduction du rapport dette/PIB, qui doit être ramené de son niveau estimé de 60 pour cent en 2002 à 52.7 pour cent d'ici à la fin de 2006. Une telle réduction supposerait que l'excédent primaire augmente progressivement jusqu'à 2½ pour cent du PIB en 2006. Arriver à un tel effort de consolidation d'ici à 2006 n'est en aucune manière une tâche facile. Cet objectif exigera un meilleur contrôle des dépenses au titre de la santé, de l'éducation et des pensions 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 permettent effectivement de limiter les dépenses, le Programme prévoit une réduction progressive du taux de l'impôt sur les sociétés (de 10 points de pourcentage au total) pour améliorer la position concurrentielle du pays. Les réductions d'impôt devront être retardées si des difficultés compromettent la réalisation des objectifs budgétaires. Même lorsque les déficits existants auront été résorbés,

© OCDE 2003

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-boum » 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 continue pour limiter la progression des dépenses.

Les réformes du processus budgétaire devraient être intensifiées

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. Toutes 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 SCE95 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 améliorer l'efficacité. Enfin, le système d'audit interne devrait être renforcé et des audits externes fréquents devraient être instaurés.

© OCDE 2003

Les collectivités locales ont besoin à la fois de plus de marge de manœuvre et d'être davantage responsabilisées

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 revêtira une importance capitale à cet égard.

© OCDE 2003

L'administration doit faire preuve de davantage de souplesse dans la gestion et appliquer une approche orientée vers les résultats

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.

La prestation de services publics peut être améliorée par le recours à des solutions de marché

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

© OCDE 2003

plus grand choix pourrait inciter davantage les établissements d'enseignement obligatoire au Portugal à améliorer leurs 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.

Les redevances d'utilisation pourraient améliorer l'affectation des ressources

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 par exemple les aider 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.

Des solutions privilégiant les mécanismes de marché seront aussi favorables au développement durable

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 alignées 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 supranational. Un système dans

© OCDE 2003

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'efficience du secteur. En outre, les subventions demeurent élevées et doivent être réduites.

La qualité de l'air est bonne mais pourrait être encore améliorée

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 d'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 différents problèmes. L'essentiel de ces émissions viennent 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

© OCDE 2003

d'émission des véhicules diesel et l'introduction d'un combustible à faible teneur en soufre.

Les réformes structurelles peuvent contribuer à la convergence avec les niveaux de vie moyens de l'UE

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 au 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 Productivité et 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 des marchés des produits plus concurrentiels, autant d'aspects qui vont être abordés ci-après.

Dans le domaine de l'enseignement et de la formation, les normes et les résultats doivent être améliorés

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,

© OCDE 2003

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 des 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.

Les marchés du travail pourraient mieux fonctionner…

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 relativement faible de l'emploi, sont une porte d'entrée importante sur le marché du travail et se sont développés rapidement.

© OCDE 2003

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, y compris le récent projet de réforme du Code du travail, devrait encourager les employeurs à créer davantage d'emplois de caractère plus permanent.

… ce qui faciliterait l'innovation et le recours à des technologies de meilleure qualité

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 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.

La mise en œuvre de la politique de la concurrence doit être renforcée

Un renforcement de la concurrence sur les marchés de produits est nécessaire pour inciter à une amélioration de 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 établie. Son objectif est de faire en sorte que les règles de la

© OCDE 2003

concurrence soient respectées eu égard à l'efficience 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.

En 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 le maintien de 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 des années 90 devra peut-être attendre quelques années. Les autorités ont insisté à juste titre sur la nécessité d'une consolidation

© OCDE 2003

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 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 gros potentiel de rattrapage des 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.

© OCDE 2003

I. Évolution macroéconomique et perspectives

Vue d'ensemble

Après une longue période de convergence réelle, le niveau de vie au Portugal a cessé de se rapprocher de la moyenne de la zone euro en 2000 et l'économie portugaise a continué de se ralentir en 2002 (graphique 1). Ce fléchissement de l'activité s'explique par l'affaiblissement de la conjoncture internationale et surtout par le processus d'ajustement de la demande privée engagé dès la mi-2000, le tout dans le contexte de sérieux déséquilibres macroéconomiques apparus à la fin des années 90, notamment un important déficit extérieur et un lourd endettement des ménages et des entreprises. En 2001, ces facteurs ont plus que compensé l'effet d'entraînement induit par une politique budgétaire expansionniste et des conditions monétaires relativement favorables. En 2002, le tassement de la demande intérieure s'est accentué du fait de l'orientation plus restrictive de l'action des pouvoirs publics, et notamment des mesures de rigueur budgétaire. La reprise de l'activité au Portugal devrait être plus tardive que dans les autres pays de la zone euro et sera très dépendante de la demande extérieure, la demande intérieure paraissant devoir rester peu dynamique pendant encore un certain temps.

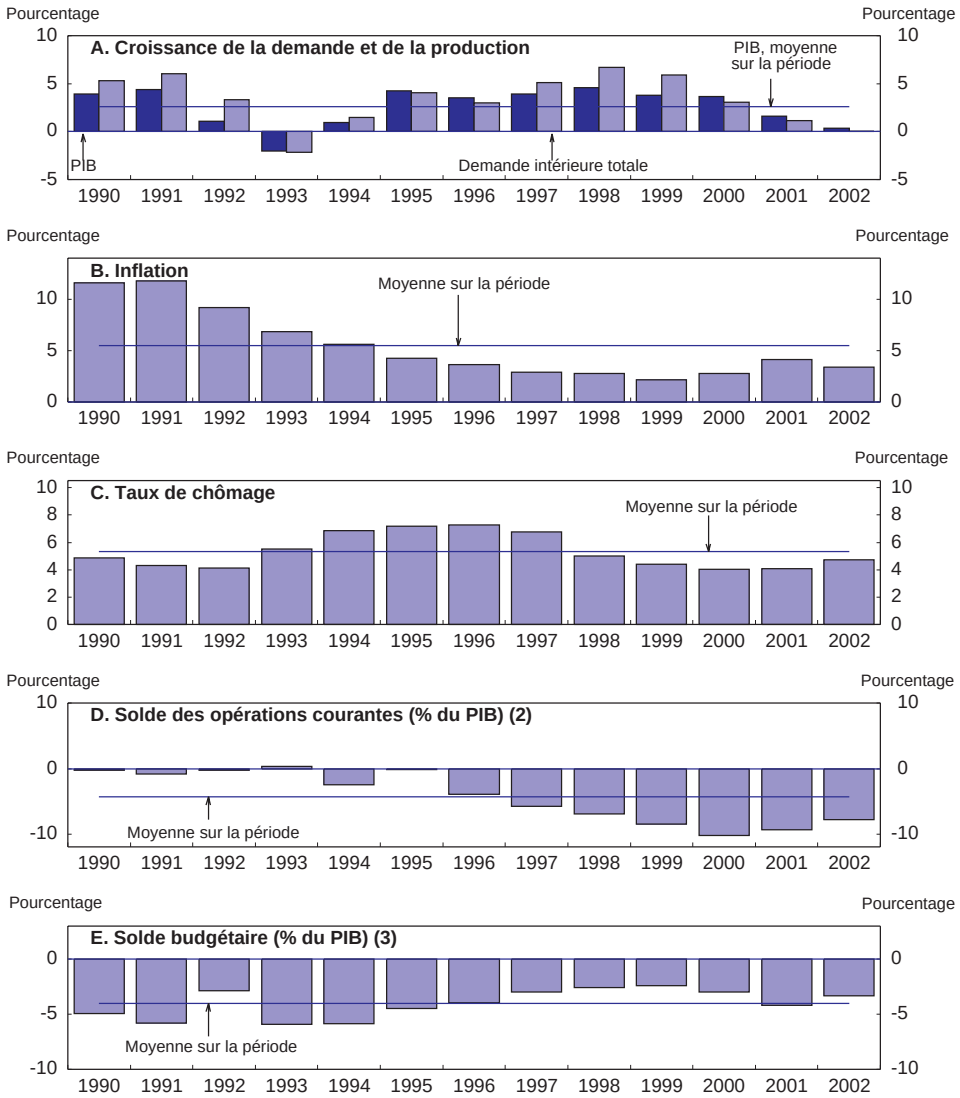
L'inflation a encore dépassé la moyenne de la zone euro en 2002, la hausse des coûts étant relativement plus forte au Portugal. En raison de la faiblesse du chômage, les augmentations de salaires (y compris dans le secteur public) sont restées supérieures à celles de la zone euro, et l'écart n'a pas été compensé par une croissance plus soutenue de la productivité. En 2002, le ralentissement de l'activité a contribué à modérer la progression des salaires, mais l'inflation sous-jacente continue de dépasser de 2½ points de pourcentage celle de la zone euro, ce qui affaiblit la compétitivité-coûts du Portugal sur les marchés extérieurs.

Le cycle portugais dans le contexte européen

La croissance économique du Portugal a été particulièrement forte de 1995 à 2000, s'établissant en moyenne à 4 pour cent, soit 1½ point de pourcentage de plus que la moyenne de la zone euro (tableau 1). Ces bons résultats ont tenu à la

© OCDE 2003

Graphique 1. **Performances macroéconomiques**[1]



1. Estimations de l'OCDE pour 2002.
2. Rupture dans la série, le solde des opérations courantes excluant à partir de 1996 les transferts en capital, représentant environ 2 pour cent du PIB.
3. Couvre la vente de licences UMTS en 2000. Ruptures dans la série en 1995 et 2000.

Source : OCDE.

© OCDE 2003

Tableau 1. **Portugal et zone euro : principaux indicateurs**

	Portugal			Zone euro		
	Moyenne 1995-2000	2001	2002[1]	Moyenne 1995-2000	2001	2002[1]
PIB réel[2]	4.0	1.6	0.4	2.5	1.5	0.8
Demande intérieure totale[2]	4.7	1.1	0.0	2.5	1.0	0.3
Taux d'emploi[3]	65.6	68.7	68.9	59.7	62.4	62.5
Taux de chômage	5.8	4.1	4.7	10.0	8.0	8.3
Déflateur de la consommation privée[2]	3.1	4.2	3.4	2.0	2.4	2.2
Déficit budgétaire global (% du PIB)	–3.2	–4.2	–3.4	–2.6	–1.5	–2.2
Déficit budgétaire corrigé des variations saisonnières (% du PIB potentiel)	–3.7	–4.6	–2.9	–2.2	–1.5	–1.6
Solde des opérations courantes (% du PIB)	–5.9	–9.4	–7.9	0.8	0.1	0.9

1. Estimations de l'OCDE.
2. Taux de croissance.
3. Emploi total en pourcentage de la population d'âge actif (15-64 ans).
Source : OCDE.

demande intérieure, qui s'est accrue beaucoup plus fortement que celle de la zone euro, ce qui était normal dans une économie en phase de rattrapage. Toutefois, les déséquilibres accumulés pendant cette période sont à l'origine du ralentissement actuel et continueront probablement d'affaiblir les perspectives de croissance pendant encore plusieurs années.

L'évolution économique, surtout depuis 1997, a été fortement influencée par la participation du Portugal à la monnaie unique dès l'introduction de cette dernière. Les fortes baisses des taux d'intérêt qu'exigeait l'alignement sur les taux les plus faibles des autres pays de la zone euro ont été considérées par les agents économiques comme largement irréversibles dans la mesure où elles s'inscrivaient dans un nouveau cadre macroéconomique caractérisé par la stabilité des prix. La réduction des taux d'intérêt a permis d'alléger sensiblement les contraintes de liquidités des ménages et des entreprises en augmentant leur patrimoine et leur capacité d'endettement. Les entreprises en ont profité pour développer et moderniser leur outil de production. L'endettement accru des ménages a eu pour contrepartie un plus large accès au logement et aux biens de consommation durable, ce qui s'est traduit par une amélioration significative du niveau de vie. La politique budgétaire n'a pas neutralisé l'impulsion donnée à l'activité par la baisse des taux d'intérêt, le Portugal n'ayant pas fait d'efforts d'assainissement comparables à ceux des autres petits pays de la zone euro (voir chapitre II). La très forte croissance de la demande intérieure, tant publique que privée, a entraîné un creusement du déficit extérieur, les pressions inflationnistes étant en partie neutralisées par la concurrence de plus en plus vive des importations.

© OCDE 2003

A la mi-2000, les niveaux d'endettement élevés des agents privés ont incité ces derniers à réduire leurs emprunts. Les dépenses se sont ralenties et les niveaux d'épargne ont augmenté. Cet ajustement souhaitable de la demande intérieure vers un sentier de croissance plus tenable quoique encore dynamique est intervenu dans le contexte de chocs successifs, communs pour la plupart à tous les pays de l'OCDE : la forte hausse des prix du pétrole en 1999-2000, l'éclatement de la bulle des TIC, la forte baisse des marchés d'actions qui en a été le corollaire, et les événements du 11 septembre. Lorsque le ralentissement de la conjoncture s'est amorcé en Europe en 2000, l'économie portugaise paraissait plus résistante que les autres, mais la situation s'est progressivement inversée. En 2002, la progression de la demande intérieure privée et des exportations s'étant encore affaiblie et le soutien budgétaire à l'activité ayant disparu, la croissance de l'économie portugaise, inférieure à ½ pour cent, a été l'une des plus faibles de la zone euro (tableau 2). Le Portugal fait désormais partie du groupe des petits pays de la zone euro où la croissance du PIB est médiocre, comme l'Autriche, la Belgique et les Pays-Bas, alors que les performances économiques de la Grèce, de l'Irlande et de l'Espagne sont beaucoup plus satisfaisantes.

Tableau 2. **Demande et production : tendances récentes**[1]

	1998 Prix courants	1999	2000	2001	2002
	Milliards d'euros	Variation en %			
Demande et production (volume)[2]					
Consommation privée	62.8	5.1	2.6	1.2	0.8
Consommation publique	19.1	5.6	4.0	2.8	1.1
Formation brute de capital fixe	27.1	6.4	4.4	0.0	–2.5
Demande intérieure finale	109.0	5.5	3.3	1.2	–0.0
Variation de la formation de stocks[3]	0.8	0.5	–0.3	0.0	–0.0
Demande intérieure totale	**109.9**	**5.9**	**3.1**	**1.1**	**0.0**
Exportations de biens et services	31.1	2.9	8.0	1.4	1.1
Importations de biens et services	40.1	8.5	5.4	0.3	0.0
Variation du solde extérieur[3]	–8.9	–2.6	0.3	0.4	0.4
PIB au prix du marché	**101.0**	**3.8**	**3.7**	**1.6**	**0.4**
Pour mémoire :					
Déflateur du PIB	. .	3.1	3.2	4.7	3.7
Déflateur de la consommation privée	. .	2.1	2.8	4.2	3.4
Taux d'épargne des ménages[4]	. .	8.5	10.1	11.0	11.2

1. Estimations de l'OCDE pour 2002.
2. A prix constants de 1995.
3. En pourcentage du PIB de l'année précédente.
4. En pourcentage du revenue disponible.

Source : Ministère des Finances ; OCDE.

© OCDE 2003

Le ralentissement économique s'est accentué en 2002

La demande des ménages s'essouffle…

La consommation privée est restée faible en 2002, progressant de moins de 1 pour cent, après le fort ralentissement enregistré en 2001 (graphique 2). Le ralentissement des dépenses de consommation tient à des facteurs temporaires[1], mais aussi à un tassement de la croissance du revenu disponible réel[2]. Il reflète aussi une progression continue du taux d'épargne, les consommateurs essayant de stabiliser leur endettement à un niveau compatible avec les anticipations de croissance de leurs revenus dans un contexte d'incertitudes accrues quant aux perspectives économiques et de forte baisse de la confiance[3]. En outre, la conjoncture a incité les ménages à faire preuve de plus de prudence en matière d'investissement, ce qui s'est traduit par une correction de tendance dans le secteur de la construction résidentielle après plusieurs années de croissance soutenue.

… et l'investissement des entreprises comme du secteur public a chuté

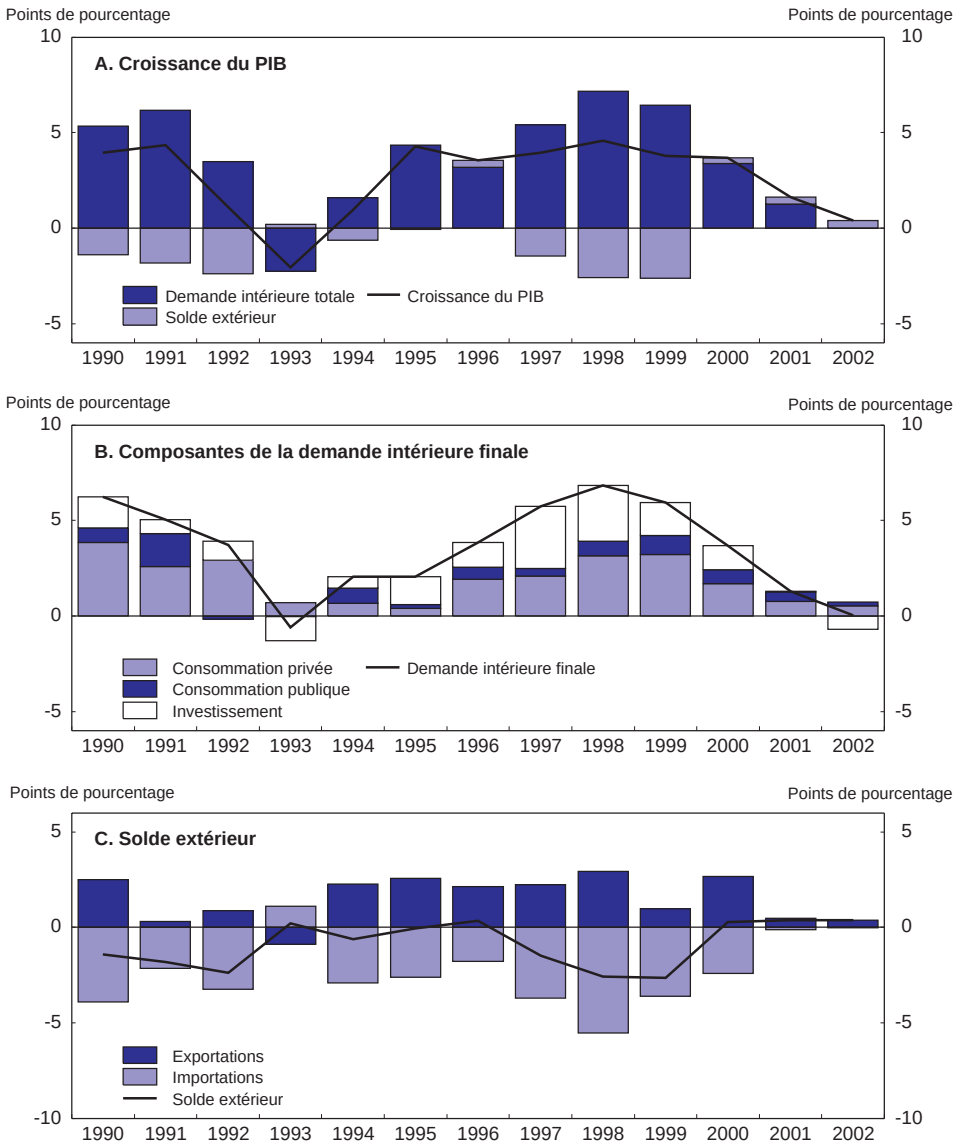
Les taux de croissance de l'investissement, qui étaient élevés pendant les années 90, ont fortement baissé à partir de l'an 2000. L'investissement rapporté au PIB a atteint un point haut de 28½ pour cent en 2000 (graphique 3), l'épargne extérieure augmentant à plus de 10 pour cent du PIB. Le processus d'ajustement s'est ensuite amorcé, entraînant une légère augmentation de l'épargne privée et une baisse du ratio d'investissement. En 2002, la formation brute de capital fixe s'est infléchie de 2.5 pour cent, après avoir stagné en 2001. Les perspectives de l'investissement sont devenues de plus en plus défavorables : les indicateurs de la confiance des entreprises ont chuté, les carnets de commandes (internes et externes) se sont vidés et le taux d'utilisation des capacités a suivi une tendance décroissante. La décélération de l'investissement privé a été renforcée par des réductions massives de l'investissement public, qui avait connu une période de forte progression en 2001.

La morosité du marché du travail s'accentue…

Jusqu'en 2001, le marché du travail se caractérisait par une élévation du taux d'activité, une forte croissance de l'emploi, notamment de l'emploi salarié, et de faibles taux de chômage (tableau 3). Selon les estimations, le taux d'activité a encore augmenté en 2002 pour atteindre près de 75 pour cent, niveau relativement élevé pour un pays de l'OCDE. Cette progression a de nouveau largement tenu à des facteurs démographiques[4] et à la tendance ascendante du taux d'activité des femmes. Les entrées de migrants économiquement actifs ont également contribué à l'élévation du taux d'activité au cours des deux dernières années. Comme dans le reste de la zone euro, l'emploi a pris du retard par rapport au cycle, le secteur des services demeurant l'élément moteur de la croissance de l'emploi total. Il se pourrait cependant que l'emploi n'ait progressé que d'environ

© OCDE 2003

Graphique 2. **Contributions à la croissance du PIB réel**[1]
Points de pourcentage

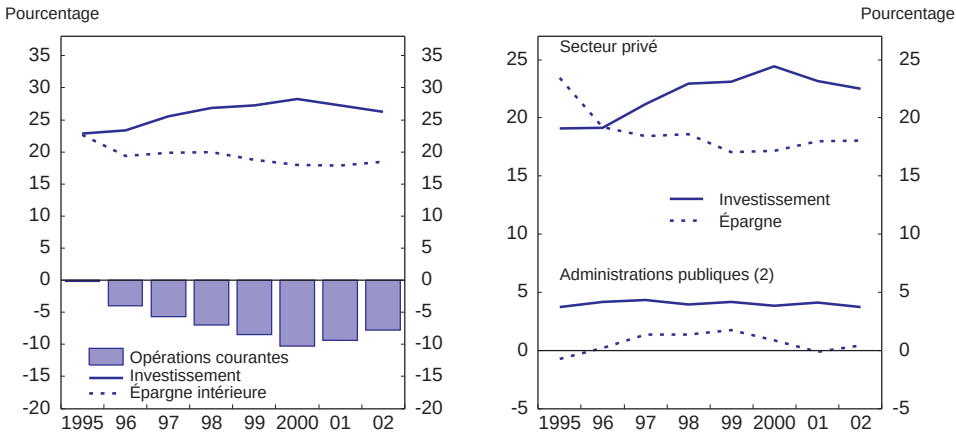


1. D'après le SEC95 ; les données antérieures à 1995 ont été ajustées pour tenir compte des ruptures dans les statistiques. Les données de 2002 sont des estimations de l'OCDE.

Source : OCDE.

© OCDE 2003

Graphique 3. **Niveau global de l'épargne et de l'investissement**[1]
% du PIB



1. Les données sont fondées sur les comptes nationaux pour 1995-2001 ; les données de 2002 sont des estimations de l'OCDE.
2. Les données relatives aux administrations publiques sont affectées par un changement de méthodologie et de pratiques comptables en 2000.

Source : OCDE.

0.5 pour cent en 2002. Le taux de chômage a cessé de reculer en 2001 et s'est inscrit en hausse en 2002, pour atteindre 5.1 pour cent à la fin du mois de septembre.

Les pressions salariales se sont un peu atténuées en 2002 (tableau 4). Les augmentations des salaires nominaux découlant des négociations collectives du secteur privé ont légèrement marqué le pas en 2002, s'établissant à 3.7 pour cent en moyenne[5]. Il est cependant probable que la progression de la rémunération des salariés s'infléchira plus rapidement, la dérive entre les salaires contractuels et les salaires effectifs tendant à s'aligner sur les fluctuations de l'activité économique. La situation du marché du travail commençant à se détériorer, la dérive salariale pourrait être inférieure à ½ point de pourcentage en 2002, alors qu'elle atteignait 1 à 2 points de pourcentage les années précédentes.

… mais l'inflation reste forte

Le différentiel d'inflation avec la zone euro s'est élargi en 2001. Tous les pays de la zone euro ont subi les effets retardés de la hausse des prix internationaux des produits de base, accentuée par la dépréciation de l'euro. Au Portugal, la forte augmentation des prix de certains produits alimentaires frais et l'accélération des hausses des salaires ont amplifié l'inflation qui, mesurée par la variation

© OCDE 2003

Tableau 3. **Indicateurs du marché du travail**
En pourcentage

	1998	1999	2000	2001	2002[1] T2	2002 T3
	Pourcentage de variation par rapport à l'année précédente					
Population active totale	0.6	1.2	1.3	1.7	1.5	1.6
Emploi, total	2.5	1.8	1.7	1.6	0.9	0.5
Hommes	1.7	0.9	1.6	1.5	0.5	0.0
Femmes	3.4	3.0	1.8	1.9	1.3	1.0
Agriculture	–2.6	–4.9	1.4	2.0	–3.8	–1.9
Industrie, y compris le secteur de la construction	1.2	–0.0	1.5	–0.2	1.1	–0.1
Services	4.8	4.7	2.2	2.8	1.9	1.4
Emploi salarié	3.9	3.3	2.5	1.7	1.5	1.1
	Pourcentage					
Taux d'activité total[2]	70.1	70.6	71.1	71.8	n.d.	n.d.
Hommes	78.0	78.6	78.8	79.4	n.d.	n.d.
Femmes	61.9	62.7	63.7	64.6	n.d.	n.d.
Taux de chômage total[3]	5.0	4.4	4.0	4.1	4.5	5.1
Hommes	4.0	3.9	3.2	3.2	3.8	4.2
Femmes	6.3	5.1	5.0	5.1	5.3	6.2
Jeunes (15-24 ans)	10.2	8.7	8.7	9.3	10.4	12.0
Chômage de longue durée[4]	42.5	37.6	40.4	36.8	38.7	38.0
Offre d'emploi/population active totale	0.26	0.27	0.30	0.24	0.18	0.19
Contrats à durée déterminée[5]	17.51	19.04	20.41	20.65	21.8	21.7

Note : Les données de l'emploi se réfèrent aux enquêtes trimestrielles sur la population active. Nouvel échantillon depuis 1998, qui prend en compte les personnes âgées de 15 ans et plus et se réfère à la totalité du pays.
1. L'Enquête sur l'emploi du deuxième trimestre 2002 incorpore de nouvelles estimations de la population calculées lors du recensement 2001. Les séries révisées, disponibles depuis le deuxième trimestre 2001, sont utilisées pour calculer les chiffres de 2002.
2. En pourcentage de la population d'âge actif (15-64 ans).
3. En pourcentage de la population active du groupe ou du groupe d'âge.
4. Chômage de 12 mois et plus en pourcentage du chômage total.
5. En pourcentage de l'ensemble des contrats de salariés.

Source : Ministère de la Sécurité sociale et du Travail ; INE.

annuelle de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), a atteint 4.4 pour cent (graphique 4). En 2002, la hausse des prix à la consommation s'est ralentie à 4.1 pour cent[6] du fait : *i*) de la réduction des pressions salariales en raison de l'affaiblissement de l'activité ; *ii*) du niveau relativement faible des prix à l'importation ; et *iii*) de la baisse des prix des produits alimentaires non transformés qui avaient atteint des niveaux anormalement élevés en 2001. Le relèvement de deux points de pourcentage du taux de la taxe sur la valeur ajoutée a eu un effet mécanique de l'ordre de ½ point de pourcentage à partir de juin 2002[7], une partie de l'impact ayant été absorbé par une réduction des marges bénéficiaires,

© OCDE 2003

Tableau 4. **Salaires et coûts de main-d'œuvre**
Variations en pourcentage

	1998	1999	2000	2001	2002[1]
Salaires contractuels[2]	3.2	3.3	3.3	3.9	3.7
Salaire minimum	3.9	4.1	4.1	5.0	4.1
Rémunération par salarié					
Ensemble de l'économie[4]	4.9	4.8	5.6	5.6	3.9
Secteur des entreprises	3.3	4.2	4.9	6.1	4.0
Coûts unitaires de main-d'œuvre					
Ensemble de l'économie[4]	3.7	2.7	3.5	5.4	4.2
Secteur des entreprises	0.8	2.0	2.7	5.9	4.4
Pour mémoire :					
IPC harmonisé, Portugal	2.2	2.2	2.8	4.4	4.1[3]
Zone euro :					
IPC harmonisé	1.2	1.1	2.4	2.5	2.3[3]
Rémunération par salarié, secteur des entreprises	0.9	1.2	2.3	2.7	2.9
Coûts unitaires de main-d'oeuvre, secteur des entreprises	–0.1	0.5	1.0	2.7	2.5

1. Estimations de l'OCDE.
2. Tous les secteurs, sauf les administrations publiques. Pour 2002, moyenne sur 10 mois.
3. Octobre 2002 (taux de variation en glissement annuel).
4. Estimations du ministère de la Sécurité sociale et du Travail.

Source : Ministère des Finances, ministère de la Sécurité sociale et du Travail ; INE ; OCDE.

compte tenu de la faiblesse de la demande. L'écart de hausse des prix à la consommation par rapport à la zone de l'euro a légèrement diminué.

En revanche, l'inflation sous-jacente a continué de s'accélérer régulièrement pour atteindre 5.1 pour cent à l'automne 2002[8], soit plus de 2½ points de pourcentage de plus que la moyenne de la zone euro. L'accroissement de l'inflation sous-jacente en période de ralentissement économique est inquiétant et ne peut s'expliquer totalement par les effets temporaires associés au relèvement de la TVA. Les prix des services, qui sont particulièrement sensibles à l'évolution des coûts, ont accusé une très nette accélération en 2002. La forte inflation dans certains secteurs des services s'explique probablement par l'insuffisance de la concurrence sur les marchés de produits. En outre, le passage à l'euro a pu jouer un rôle dans la rapide progression des prix observée notamment dans les hôtels, cafés et restaurants.

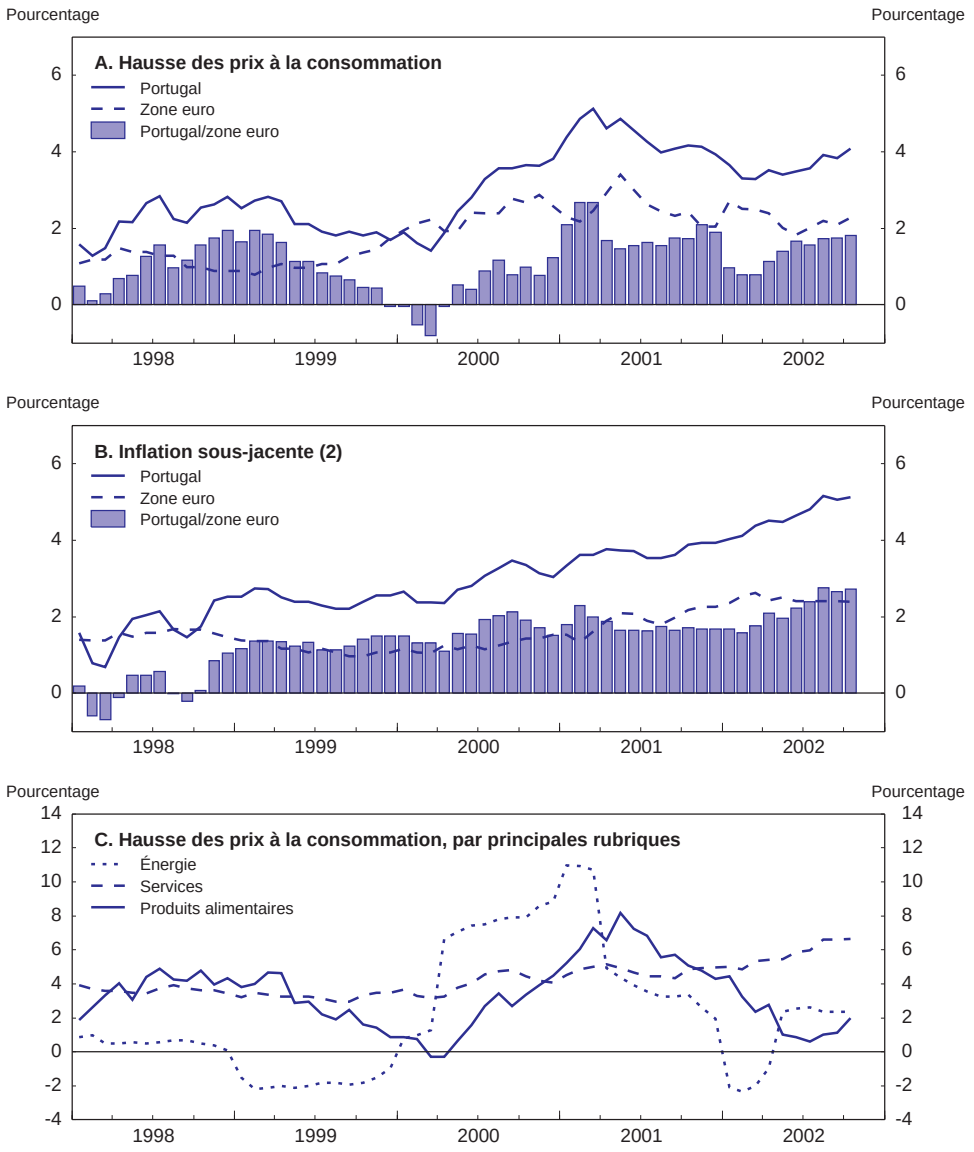
Une position extérieure très fortement débitrice

Les résultats à l'exportation se sont améliorés, en dépit de l'érosion de la compétitivité

Le chômage étant faible et les hausses de salaire fortes, les pressions des coûts ont maintenu l'inflation à un niveau bien supérieur à la moyenne de la zone

© OCDE 2003

Graphique 4. **Évolution de l'inflation**[1]



1. Pourcentage de variation d'une année sur l'autre de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH).
2. IPCH hors énergie, produits alimentaires, alcool et tabac.

Source : EUROSTAT ; OCDE.

© OCDE 2003

euro, et supérieur à celui qui pourrait s'expliquer par les effets Balassa-Samuelson[9]. Dans l'ensemble, compte tenu de la faible croissance de la productivité, l'augmentation des salaires s'est traduite par une élévation des coûts de main-d'œuvre qui s'est répercutée sur les prix à la production. En 2002, la compétitivité-coût s'est détériorée pour la sixième année consécutive (graphique 5). Néanmoins, et dans un contexte extérieur de plus en plus dégradé, les exportateurs portugais ont pratiquement stabilisé leurs parts de marché en 2001 et devraient les élargir légèrement en 2002, interrompant ainsi la tendance décroissante observée pendant les années précédentes qui s'est traduite par une perte cumulée d'environ 10 pour cent entre 1997 et 2000. Ce récent gain de parts de marché reflète en partie le redéploiement des ventes vers les marchés extérieurs en raison de l'affaiblissement de la demande intérieure, ainsi qu'une contraction des marges bénéficiaires. Il est nécessaire de réduire les coûts grâce à la modération salariale et d'accélérer les gains de productivité pour inverser la dégradation régulière de la compétitivité-coût, surtout à un moment où la reprise de l'activité économique va sans doute être largement tirée par la croissance des exportations.

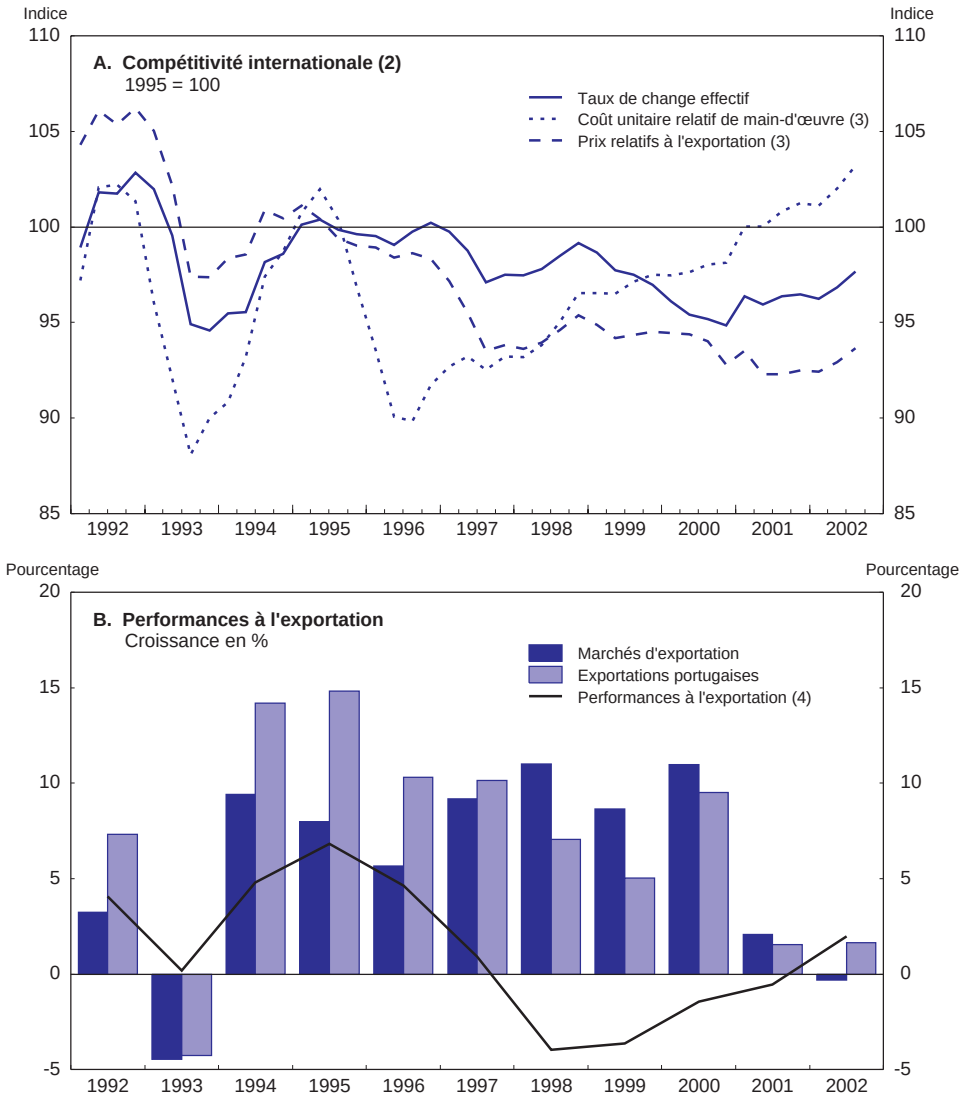
Bien que les récents gains de parts de marché puissent être compromis par l'évolution de la compétitivité, ils tiennent peut-être aussi aux modifications de la spécialisation du Portugal (tableau 5). Les indicateurs de l'avantage comparatif révélé montrent que depuis le début des années 90, la part des biens traditionnels à forte intensité de main-d'œuvre, qui progressent généralement moins que la moyenne, dans les échanges du Portugal s'est réduite au profit des machines et outillage. Les exportateurs portugais de produits plus traditionnels ont perdu des parts de marché ces dernières années, ce qui témoigne de leur difficulté à soutenir la concurrence de pays où les coûts de main-d'œuvre sont plus faibles. La composition des exportations s'est modifiée ces dernières années en faveur de produits faisant plus largement appel à la technologie et au capital. La spécialisation accrue du Portugal dans la production de machines et de matériel de transport résulte dans une large mesure de projets d'investissement direct étranger. Mais cette tendance devrait s'atténuer dans la mesure où, depuis 1998, l'investissement direct étranger au Portugal s'oriente davantage vers les secteurs non exportateurs.

Le déficit de la balance des opérations courantes a diminué, mais reste important

Entre 1996 et 2000, le déficit de la balance courante s'est élargi pour culminer en 2000 aux alentours de 10 pour cent du PIB (graphique 6). Cette détérioration a essentiellement résulté de l'aggravation du déficit commercial imputable au différentiel de croissance entre la demande intérieure et la demande étrangère et aux pertes de parts de marché. Le déficit commercial a cependant diminué en 2001 et cette tendance s'est poursuivie en 2002 grâce à l'amélioration des termes de l'échange et au recul des importations. La demande intérieure se

© OCDE 2003

Graphique 5. **Indicateurs de compétitivité et résultats à l'exportation**[1]



1. Les données 2002 sont des estimations de l'OCDE.
2. Indices en monnaie commune. Une hausse indique une perte de compétitivité.
3. Industries manufacturières.
4. Indice en volume des exportations portugaises de produits manufacturés divisé par l'indice en volume des marchés d'exportation du Portugal.

Source : OCDE.

© OCDE 2003

© OCDE 2003

Tableau 5. **Modifications de la spécialisation commerciale du Portugal**

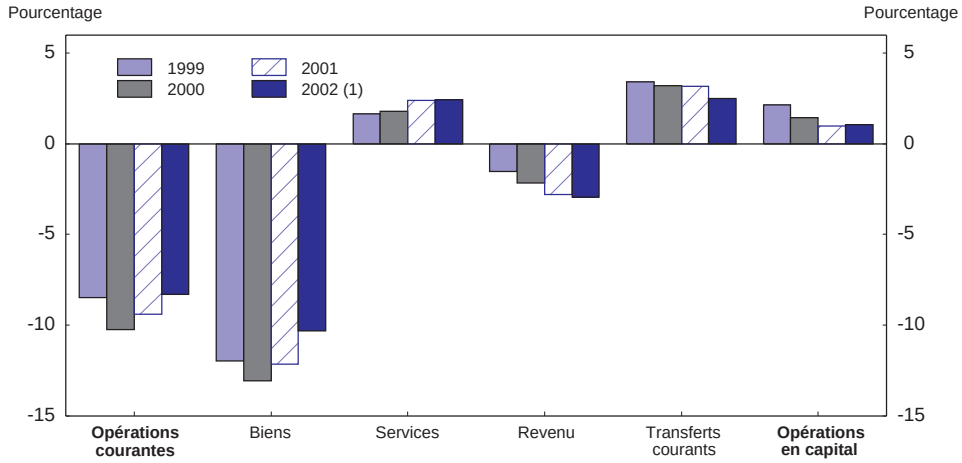
Code CTCI-3	Principaux avantages comparatifs	ARC[1]	Part cumulée des exportations	Part des exportations[2]	ARC[1]	Part cumulée des exportations	Part des exportations[2]
		1993			2000		
84	Vêtements et accessoires du vêtement	17.48	20.33	20.33	9.16	11.60	11.60
85	Chaussures	8.77	29.93	9.60	5.23	17.67	6.07
63	Ouvrages en liège et en bois (à l'exclusion des meubles)	4.15	34.47	4.54	3.60	21.86	4.19
66	Articles minéraux non métalliques manufactures, n.d.a.	3.24	39.25	4.78	1.84	25.20	3.34
11	Boissons	2.45	42.35	3.10	1.41	27.45	2.25
25	Pâtes à papier et déchets de papier	2.24	44.69	2.35	2.12	29.73	2.28
65	Fils, tissus, articles textiles façonnés, n.d.a	1.97	52.50	7.80	2.29	36.64	6.91
77	Machines et appareils électriques, n.d.a.	1.71	59.69	7.20	3.83	46.73	10.09
28	Minerais métallifères et déchets de métaux	1.45	61.26	1.57	0.60	47.46	0.72
64	Papiers, cartons et ouvrages en pâte, etc.	0.59	63.70	2.44	0.99	50.37	2.91
79	Autre matériel de transport	0.57	64.77	1.07	–0.49	51.56	1.19
82	Meubles et leurs parties, articles de literie, matelas, sommiers	0.55	66.00	1.23	0.60	52.98	1.42
69	Articles manufacturés en métal, n.d.a.	0.44	68.38	2.37	0.46	55.67	2.69
71	Machines génératrices et équipement	–0.01	69.88	1.51	–0.92	56.55	0.88
76	Appareils de télécommunications et d'enregistrement du son	–0.39	72.70	2.81	0.55	60.71	4.17
51	Produits chimiques organiques	–0.70	73.77	1.07	–0.16	61.94	1.23
05	Légumes et fruits	–0.74	74.81	1.04	–0.46	62.98	1.03
03	Poissons, crustacés, mollusques et leurs préparations	–1.27	76.11	1.30	–1.02	64.16	1.18
74	Machines et appareils industriels, n.d.a.	–1.60	78.17	2.06	–0.28	67.39	3.24
89	Articles manufacturés divers, n.d.a.	–1.94	80.03	1.87	–1.81	69.09	1.70
33	Pétrole, produits pétroliers et produits dérivés	–4.15	83.41	3.37	–5.95	71.36	2.27
78	Véhicules routiers	–8.94	88.75	5.35	–0.56	84.87	13.51

n.d.a. = Non désigné ailleurs.

1. ARC = indicateur de l'avantage comparative révélé (Xi/X – Mi/M)*100, où Xi(Mi) et X(M) désignent respectivement les exportations (importations) portugaises du produit i et les exportations (importations) totales portugaises.
2. En pourcentage des exportations totales de 1993 et 2000 respectivement.

Source : OCDE, *Statistiques annuelles du commerce extérieur*.

Graphique 6. **Balance des opérations courantes et des opérations en capital**
Soldes, en pourcentage du PIB



1. Données annualisées pour la période janvier-septembre.
Source : Banque du Portugal.

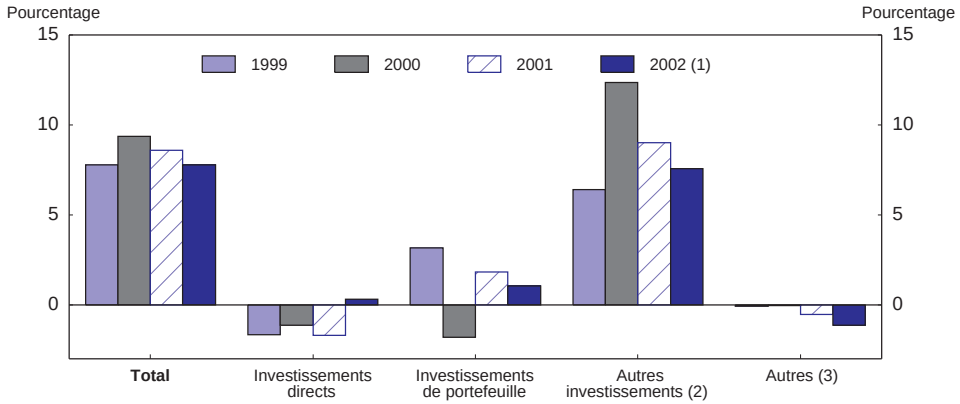
relâchant, le déficit de la balance extérieure courante est revenu aux environs de 8 pour cent du PIB en 2002[10].

Les entrées de capitaux ont été principalement le fait des emprunts des banques à l'étranger

Les emprunts extérieurs des banques résidentes ont continué de financer l'essentiel du déficit extérieur, dans la ligne de la tendance observée depuis 1996 (graphique 7). La structure du financement du système bancaire s'est modifiée ces dernières années, sous l'effet combiné d'un ralentissement de la croissance des dépôts nationaux et d'une forte progression des crédits intérieurs. Les dépôts des clients ne suivant pas l'expansion rapide du crédit, l'écart de financement a donc été comblé, dans un premier temps, par un recours aux marchés monétaires internationaux. Par la suite, les sources extérieures de financement se sont progressivement diversifiées, les banques émettant régulièrement des obligations internationales (subordonnées et non subordonnées) par l'intermédiaire de filiales étrangères. Ces deux dernières années, la majeure partie de l'augmentation des engagements extérieurs nets des banques a correspondu à l'enregistrement des transferts de fonds liés à l'émission de titres d'emprunt à moyen et long terme sur les marchés internationaux par les succursales étrangères de banques résidentes.

© OCDE 2003

Graphique 7. **Comptes financiers**
Soldes, en pourcentage du PIB



1. Données annualisées pour la période janvier-septembre.
2. Couvre les opérations sur prêts, en devises, et les dépôts du secteur bancaire résident.
3. Couvre les actifs de réserve et les dérivés financiers.

Source : Banque du Portugal.

Les entrées d'investissement direct sont restées importantes, mais leur nature a évolué

Depuis 2000, on constate une forte croissance des entrées et des sorties d'investissement direct (graphique 8). La raison en est l'augmentation des participations croisées entre des sociétés holding portugaises, notamment dans les secteurs des services et des industries de réseau, et des entreprises étrangères. De ce fait, si les entrées d'IDE sont encore élevées en proportion du PIB, elles sont moins étroitement liées que précédemment à des installations industrielles à vocation exportatrice qui ont contribué au progrès technologique et à la diversification de l'appareil productif, et par là-même à l'élargissement et au renforcement de la base d'exportation. La capacité du Portugal d'attirer ce type de projets s'est affaiblie, notamment du fait du renforcement des relations économiques de l'UE avec les pays d'Europe centrale et orientale. Par ailleurs, l'internationalisation croissante des entreprises portugaises s'est traduite par une forte augmentation des investissements directs à l'étranger.

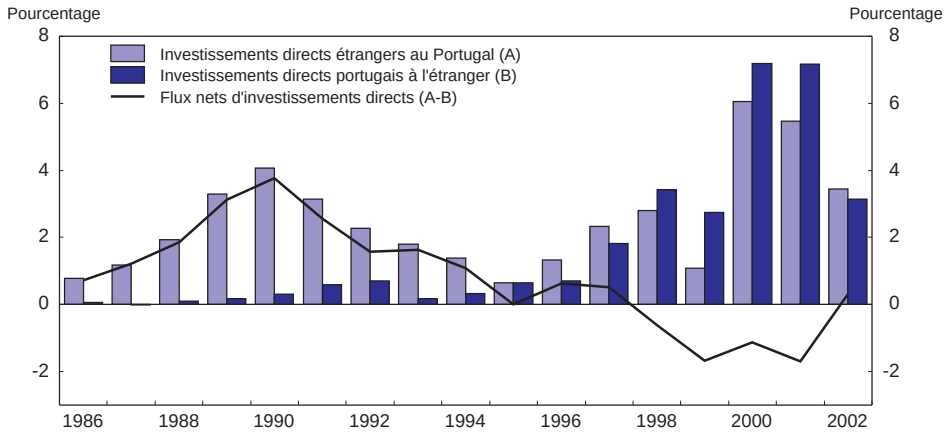
Forces à l'œuvre et perspectives à court terme

Les conditions monétaires deviennent légèrement plus restrictives…

A partir du début de 2002, la baisse continue des taux d'intérêt réels à court terme a été compensée par l'appréciation du taux de change effectif réel[11],

© OCDE 2003

Graphique 8. **Flux d'investissement direct**[1]
Soldes, en pourcentage du PIB



1. A partir de 1996, les flux d'investissements directs étrangers couvrent les bénéfices réinvestis et ne sont donc pas exactement comparables avec les données des années antérieures. Pour 2002, données annualisées pour la période janvier-septembre.

Source : Banque du Portugal.

les conditions monétaires étant de ce fait à peu près stables, et plus restrictives qu'à la fin des années 90 (graphique 9).

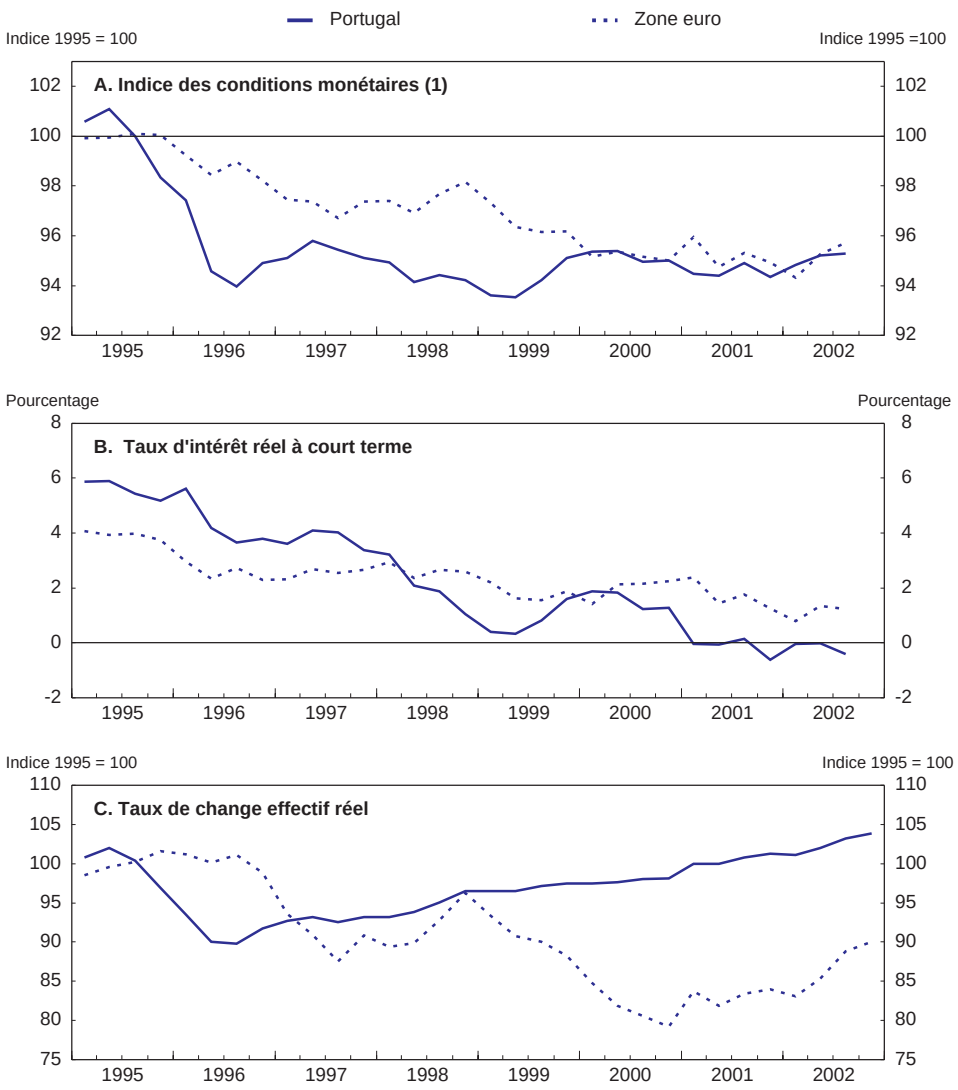
Les taux de prêt des banques en termes nominaux sont restés relativement stables depuis 2001[12]. Néanmoins, la croissance du crédit au secteur privé a continué à se ralentir[13], en raison des niveaux d'endettement élevés, ainsi que des incertitudes des agents économiques concernant leurs revenus futurs (graphique 10). En dépit de cette décélération, la croissance des agrégats du crédit est restée supérieure à celle du revenu disponible et du PIB nominal, ce qui porte à conclure que l'endettement des ménages et des sociétés non financières a encore augmenté, dans des proportions toutefois beaucoup plus modestes que les années précédentes[14]. Il y a donc tout lieu de penser que le processus de correction endogène dans le secteur privé n'est sans doute pas encore arrivé à son terme.

… et les déséquilibres budgétaires sont en train d'être corrigés

Ces dernières années, l'orientation de la politique budgétaire a été généralement expansionniste[15], accentuant l'impulsion donnée par la baisse des taux d'intérêt. Contrairement aux dépenses du secteur privé, les dépenses des administrations publiques n'ont pas fait l'objet de corrections en 2001, et les dépenses primaires courantes ont continué de progresser à un rythme soutenu (voir

© OCDE 2003

Graphique 9. **Conditions monétaires**

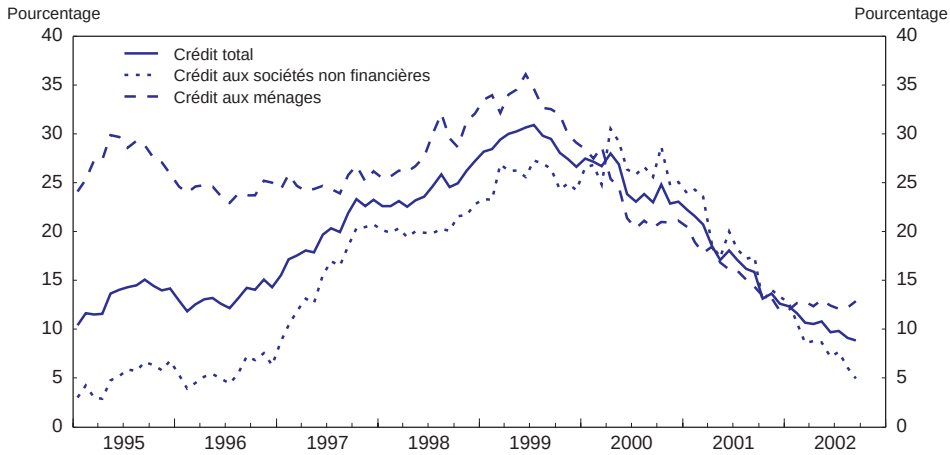


1. L'indice des conditions monétaires (ICM) est défini comme suit :
   ICM = ICM[t – 1] * (1 + (r – r[t – 1])/100 + (e/e[t – 1] – 1)/w),
   où : r est le taux d'intérêt réel à court terme, corrigé par l'IPC ; e est le taux de change effectif réel, sur la base des coûts unitaires de main-d'œuvre dans les industries manufacturières ; 1/w est la pondération du taux de change (0.40 pour le Portugal, 0.15 pour la zone euro). Un recul de l'ICM implique une détente des conditions monétaires.

Source : OCDE.

© OCDE 2003

Graphique 10. **Crédits au secteur privé non financier**[1]
Taux de variation en glissement annuel



1. Ajusté pour la titrisation.
Source : Banque du Portugal.

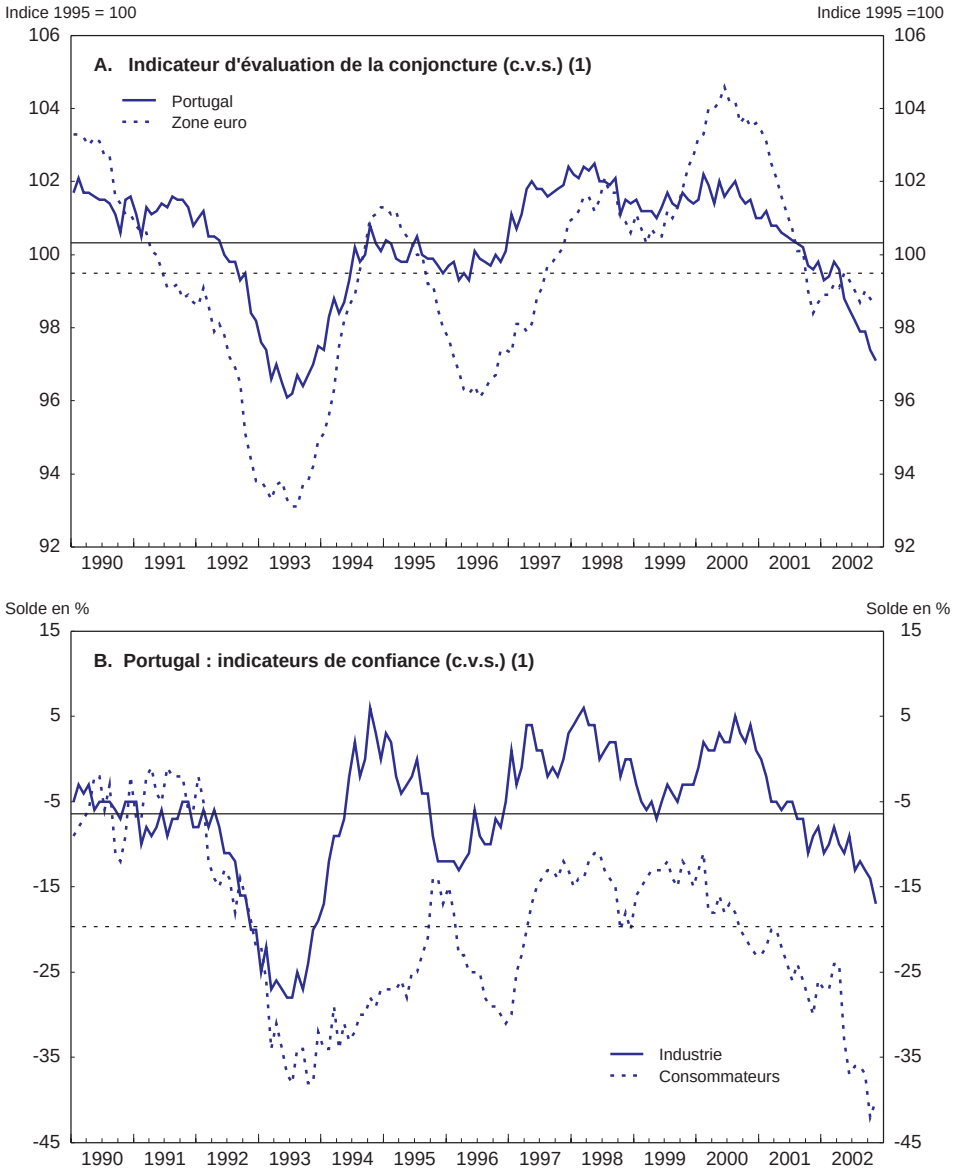
chapitre II). Le creusement sensible du déficit budgétaire en 2001 a conduit le nouveau gouvernement à prendre une série de mesures d'urgence en 2002, notamment un relèvement du taux de la TVA et des réductions de dépenses. Étant donné la nécessité de poursuivre l'assainissement des finances publiques, l'orientation budgétaire devrait rester restrictive à court terme.

La reprise sera probablement modérée et cette prévision pourrait devoir être revue à la baisse

Le processus de réajustement progressif de l'économie portugaise devrait se poursuivre à court terme. Les composantes privées de la demande intérieure devraient montrer quelques signes de reprise après les très faibles taux de croissance enregistrés en 2002, mais cette reprise devrait rester modérée en 2003. Le rythme de progression de l'endettement doit être encore ralenti. En outre, le climat économique a continué de se détériorer pendant la majeure partie de l'année 2002 et la confiance des ménages et des entreprises était extrêmement faible à la fin de l'année (graphique 11). Dans ce contexte et compte tenu des efforts d'assainissement budgétaire annoncés, la reprise devra être tirée par la demande extérieure. De ce fait le redressement de l'activité sera probablement plus tardif au Portugal que dans le reste de l'Europe. Les prévisions présentées ci-après ont été établies pour le n° 72 des *Perspectives économiques de l'*OCDE, paru le 21 novembre 2002, sur la base de l'hypothèse que le principal taux de refinancement

© OCDE 2003

Graphique 11. **Indicateurs de confiance dans l'économie**



1. Les lignes horizontales indiquent la moyenne sur la période.
Source : Commission européenne.

© OCDE 2003

de la zone euro serait réduit de ½ point au cours des mois suivants. Cette baisse a été annoncée par la BCE le 5 décembre 2002. La croissance ne se raffermira sans doute que progressivement en 2003, grâce à l'accroissement des exportations vers le reste de l'Europe, et pourrait atteindre quelque 1½ pour cent. Bien que s'accélérant en 2004 grâce au renforcement de la demande intérieure privée, la croissance du PIB restera probablement inférieure à 2½ pour cent, contenue par les efforts importants d'assainissement budgétaire (tableau 6). L'écart de production devrait donc se creuser encore en 2003 et ne se stabiliser qu'en 2004.

La reprise de la demande intérieure sera sans doute très progressive. La consommation publique devrait rester modérée, conformément à la proposition budgétaire 2003 et aux impératifs d'assainissement. La croissance de la consommation privée devrait se poursuivre à un rythme modéré en 2003 et s'accélérer légèrement en 2004. La progression du revenu disponible des ménages restera

Tableau 6. **Prévisions à court terme**
Pourcentage de variation

	2001	2002	2003	2004
A. Demande et production				
Consommation privée	1.2	0.8	1.0	1.8
Consommation publique	2.8	1.1	–0.2	0.0
Formation brute de capital fixe	0.0	–2.5	0.3	3.0
Demande intérieure finale	1.2	0.0	0.6	1.8
Formation de stocks[1]	0.0	0.0	0.0	0.0
Demande intérieure totale	1.1	0.0	0.6	1.8
Exportations de biens et services	1.4	1.1	5.7	8.0
Importations de biens et services	0.3	0.0	2.6	5.7
Exportations nettes de biens et services[1]	0.4	0.4	0.8	0.4
PIB à prix constants	1.6	0.4	1.5	2.3
B. Prix, coûts et emploi				
Déflateur du PIB	4.7	3.7	2.9	2.6
Déflateur de la consommation privée	4.2	3.4	2.8	2.4
Rémunération privée par salarié	6.1	4.0	3.6	3.4
Emploi total	1.6	0.6	0.5	1.2
Taux de chômage	4.1	4.7	5.1	5.0
Pour mémoire :				
Solde des administrations publiques[2]	–4.2	–3.4	–3.0	–2.4
Solde des administrations publiques corrigé des variations conjoncturelles[3]	–4.6	–2.9	–2.1	–1.5
Production potentielle	3.2	2.8	2.6	2.5
Écart de production[3]	1.1	–1.3	–2.4	–2.5
Balance courante[2]	–9.4	–7.8	–6.9	–6.4

1. Variations en pourcentage du PIB de la période précédente.
2. En pourcentage du PIB.
3. En pourcentage du PIB potentiel.

Source : OCDE, *Perspectives économiques n°* 72.

© OCDE 2003

sans doute faible compte tenu de l'atonie prévue des salaires réels et de l'emploi. En outre, le taux d'épargne des ménages pourrait augmenter encore du fait de la constitution d'une épargne de précaution et de l'utilisation d'une partie du revenu disponible pour financer le remboursement de dettes accumulées. En outre, la suspension des prêts au logement subventionnés en 2002 accentuera le ralentissement des achats immobiliers.

En 2003, la formation brute de capital fixe devrait connaître une croissance faible, soutenue par un léger redressement de l'investissement privé, qui devrait compenser une nouvelle réduction de l'investissement public. L'évolution de l'investissement des entreprises restera affectée par les perspectives économiques peu favorables. Compte tenu de la conjoncture actuelle et de la forte augmentation du stock de capital enregistrée ces dernières années, la reprise de l'investissement sera probablement lente. Les niveaux d'endettement encore élevés des entreprises vont sans doute également continuer de peser sur l'investissement. Le réexamen de grands projets d'investissement public devrait conduire à de nouvelles réductions, mais les projets d'infrastructure associés au championnat d'Europe de football, qui doit se tenir au Portugal en 2004, devraient apporter un certain soutien à la construction non résidentielle.

Le principal moteur de la croissance sera probablement les exportations de biens et services, qui devraient se raffermir en 2003 parallèlement à l'augmentation de la demande extérieure. En dépit de l'accélération des importations, le solde extérieur devrait apporter une contribution positive à la croissance du PIB à court terme. Compte tenu de ces facteurs et de la prévision d'une amélioration modérée des termes de l'échange, le déficit de la balance des opérations courantes devrait continuer de se contracter en 2003 et 2004.

Le recul de l'emploi en 2003 ne devrait se traduire que partiellement par une hausse du chômage, les taux d'activité se stabilisant et la croissance de la population active se ralentissant. Le taux de chômage devrait augmenter à nouveau en 2003 et dépasser son taux structurel estimé. On prévoit une amélioration de l'évolution du marché du travail au cours de l'année 2004. La décrue de l'inflation devrait se poursuivre, sous l'effet de l'atténuation des pressions salariales et de l'ampleur de l'écart de production. La forte instabilité des prix internationaux du pétrole constitue un risque pour l'évolution future de l'inflation, la récente modification du système de fixation des prix augmentant la sensibilité des prix intérieurs des produits pétroliers[16].

Les risques entourant ces perspectives sont essentiellement ceux d'une dégradation de la situation, l'économie portugaise étant plus sensible aux chocs économiques et financiers exogènes pendant cette période de transition. Le moment et l'ampleur de la reprise sont assez incertains et dépendront dans une large mesure de facteurs extérieurs, et en particulier de la vigueur du redressement de la conjoncture en Europe. Sur le front intérieur, les principaux risques

© OCDE 2003

sont liés à l'évolution des salaires et à la conduite de la politique budgétaire. Faute de modération salariale dans le secteur privé en période de faible activité, la compétitivité s'affaiblirait encore, ce qui entraverait une reprise économique tirée par les exportations. L'aptitude du gouvernement à limiter la progression des rémunérations dans le secteur public sera également déterminante, non seulement parce que le secteur public sert généralement de référence pour les négociations salariales dans le secteur privé, mais aussi parce que cela faciliterait l'ajustement des dépenses publiques et l'assainissement budgétaire.

© OCDE 2003

II. Questions de politique budgétaire

Introduction

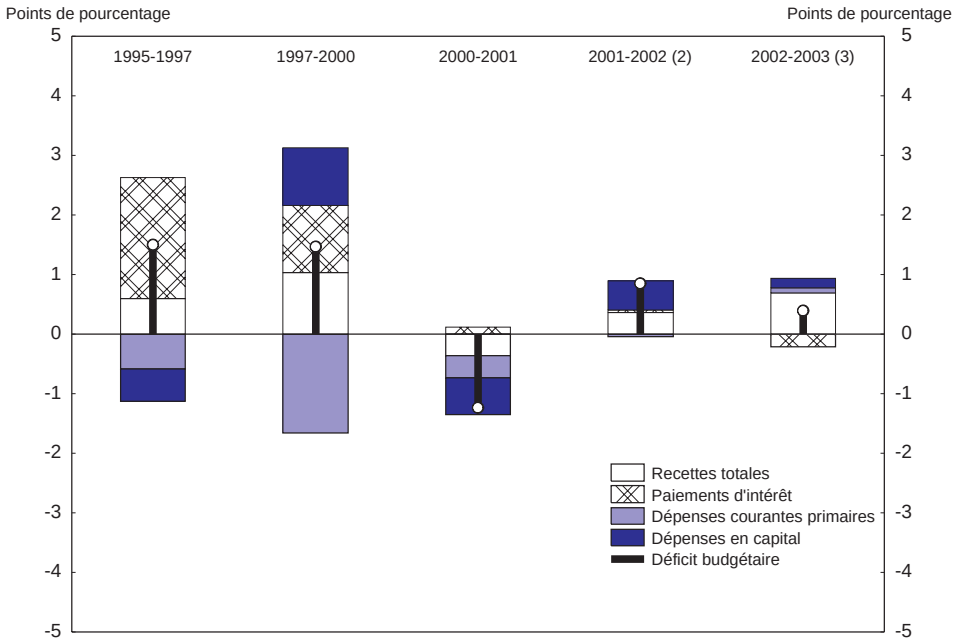
L'assainissement durable des finances publiques est l'un des principaux défis auxquels se trouvent confrontées les autorités. Au cours des dernières années de la période de forte croissance, entre 1997 et 2000, le rythme de l'assainissement budgétaire s'est considérablement ralenti par rapport aux années précédentes, alors que le dynamisme de l'activité aurait permis d'accélérer le processus. Les ressources tirées de l'augmentation des recettes et de la baisse des paiements d'intérêt sur la dette publique ont été utilisées pour accroître les dépenses courantes primaires au lieu de réduire le déficit (graphique 12). Après 1997, le déficit des administrations publiques est resté pratiquement inchangé pendant les deux années suivantes, correction faite des variations conjoncturelles (graphique 13). Il a ensuite été réduit en 2000, mais essentiellement grâce à un gel temporaire des dépenses d'investissement en cours d'année[17] et aux recettes exceptionnelles tirées de la vente de licences de téléphonie mobile (UMTS) cette année-là. En 2001, les prévisions budgétaires tablaient sur une légère réduction du déficit public en proportion du PIB. En fait, l'accroissement des dépenses primaires n'a pu être maîtrisé alors que le marasme de l'activité entraînait d'importantes pertes de recettes. Le déficit des administrations publiques s'est creusé, dépassant de plus d'un point de pourcentage la barre de 3 pour cent du PIB. Le nouveau gouvernement constitué en avril 2002 a présenté un train de mesures d'urgence pour ramener le déficit au-dessous de ce seuil. L'expérience passée donne à penser que c'est la croissance rapide des dépenses publiques qui serait responsable du peu de progrès accomplis. Il faudra donc à l'avenir, si l'on veut régulièrement réduire le déficit public et revenir à l'équilibre, mettre en œuvre des réformes visant avant tout à freiner cette dynamique. La question des dépenses publiques et les recommandations dans ce domaine sont traitées en détail au chapitre III.

Des résultats décevants en 2001

Le budget de 2001 envisageait de réduire le déficit public de ½ point de pourcentage pour le ramener à 1.1 pour cent du PIB, ce qui impliquait un resserrement

© OCDE 2003

Graphique 12. **Contributions à l'assainissement des finances publiques, 1995-2003**
En points de pourcentage du PIB, données cumulées[1]



Note : Pour les sous-périodes de 1995 à 2000, les données sont fondées sur la méthodologie et les pratiques comptables antérieures. A partir de 2000, les données des sous-périodes sont fondées sur les nouvelles méthodologies et pratiques comptables.

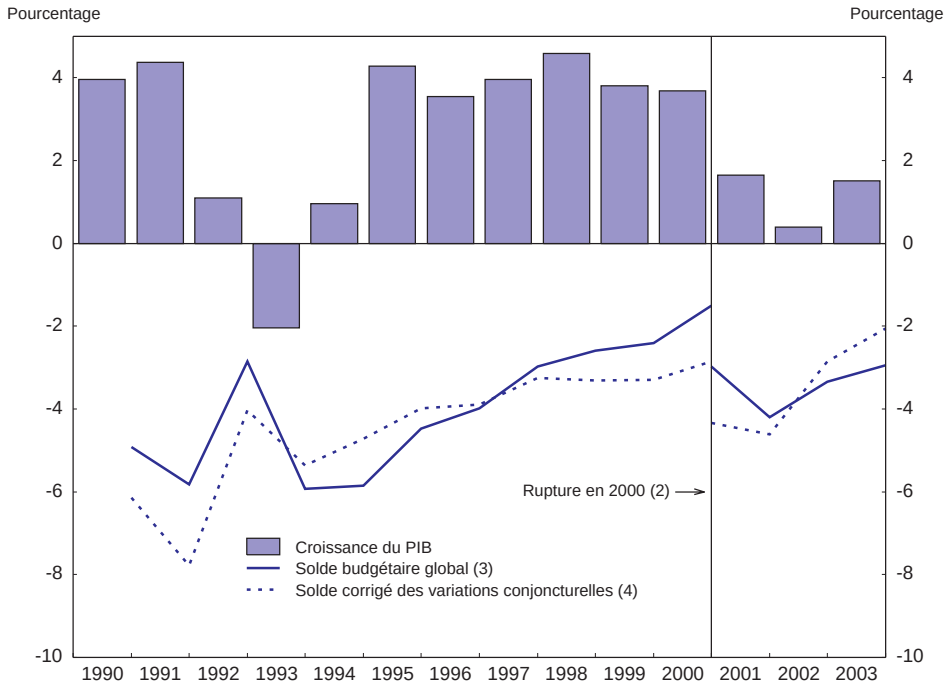
1. Administrations publiques, sur la base des comptes nationaux. Un changement positif contribue à une réduction du déficit.
2. Estimations de l'OCDE pour les résultats budgétaires 2002.
3. Sur la base des comptes publics, Budget 2003.

Source : Ministère des Finances ; OCDE.

significatif de la politique budgétaire correction faite des variations conjoncturelles. On prévoyait une augmentation des recettes courantes en proportion du PIB grâce à un renforcement du contrôle fiscal. La part des dépenses dans le PIB devait rester à peu près inchangée, les dépenses en capital augmentant plus rapidement que les dépenses courantes. La mise en œuvre du budget s'est toutefois heurtée à de sérieuses difficultés : le ralentissement de la croissance du PIB réel (tombée à 1.7 pour cent en volume, soit la moitié du taux retenu dans la prévision budgétaire) ; des rentrées fiscales médiocres, contrairement à ce qui avait été prévu ; enfin, des dérapages des dépenses, notamment celles des collectivités locales, dans une période préélectorale. En outre, les dépenses publiques d'équipement se sont redressées au début de 2001, soutenues par le démarrage de projets cofinancés par

© OCDE 2003

Graphique 13. **L'orientation de la politique budgétaire**[1]



Note : Les soldes budgétaires sont mesurés à la fin de l'année.
1. Sur la base des comptes nationaux ; les données pour 2002 et 2003 sont des estimations de l'OCDE.
2. Rupture due à des changements de méthodologie et de pratiques comptables.
3. En pourcentage du PIB.
4. En pourcentage de la production potentielle.

Source : OCDE.

l'Union européenne au titre du Troisième cadre communautaire d'appui[18]. Des mesures restrictives ont du être adoptées en juin 2001 pour tenter d'enrayer la dégradation des soldes budgétaires, mais malgré cela, il est clairement apparu dès la fin de l'année que le déficit des administrations publiques serait au moins deux fois plus élevé que ne le prévoyait le budget.

En avril 2002, la Commission européenne, chargée de la surveillance de la mise en œuvre des programmes de stabilité, a présenté une estimation du déficit budgétaire du Portugal en 2001 (2¾ pour cent du PIB, contre 2¼ pour cent en 2000, hors recettes liées à la vente des licences de téléphonie mobile UMTS[19]), supérieure aux estimations faites un mois plus tôt dans le cadre de la notification de déficit excessif. Outre l'impact des nouvelles révisions à la baisse de la croissance économique, d'autres facteurs entraient en ligne de compte, tels que la sous-estimation par les autorités du manque à gagner résultant de la réforme de

© OCDE 2003

la fiscalité directe mise en œuvre en 2001 et les résultats médiocres du recouvrement de l'impôt. Enfin, la révision en hausse du chiffre du déficit était largement due au déficit des collectivités locales, bien plus élevé qu'initialement prévu, et à la régularisation comptable de transferts en capital de l'État aux entreprises publiques, jusqu'alors enregistrés hors budget[20]. D'autres opérations de régularisation intervenues à titre rétroactif en 2002 concernaient notamment l'enregistrement des impôts sur le revenu et sur le patrimoine et des cotisations sociales sur la base des règlements effectifs et non plus sur la base des droits constatés.

Peu après sa prise de fonctions, le nouveau gouvernement a nommé une Commission chargée d'évaluer précisément la situation des finances publiques. Le rapport de la Commission publié en juillet 2002 fait état d'un déficit des administrations publiques de 4.1 pour cent du PIB en 2001 (selon la « procédure de déficit excessif »). Le solde primaire, pour la première fois depuis 1983, est devenu déficitaire, à –1.1 pour cent du PIB. Cette très forte révision à la hausse du déficit a reflété à la fois la compilation de données plus récentes, concernant en particulier les services autonomes (système de santé) et les collectivités locales ; des changements dans la classification comptable de plusieurs opérations : comptabilisation plus rigoureuse des recettes fiscales (dorénavant faite sur la base des règlements effectifs)[21], comptabilisation des montants compensatoires payés aux entreprises publiques, enregistrement d'une plus large fraction des dépenses sur la base des engagements (tableau 7).

Au total, un tiers environ de la dégradation du déficit par rapport au budget initial tient à des changements méthodologiques, les deux tiers restants provenant d'une surestimation des recettes et d'une sous-estimation des dépenses (tableau 8). Alors que le dérapage des dépenses, en grande partie lié à la masse salariale[22] et aux dépenses des collectivités locales, a pu être limité par des mesures de gels temporaires décidées en cours d'année, lesquelles ont surtout touché les dépenses d'investissement, les moins values fiscales dues au ralentissement de l'activité et à l'évasion fiscale n'ont pu être compensées.

Correction faite des fluctuations conjoncturelles, et sans tenir compte des recettes exceptionnelles au titre des licences UMTS en 2000, le solde primaire s'est détérioré de ½ point de pourcentage entre 2000 et 2001. Les stabilisateurs automatiques ont donc joué leur rôle et vraisemblablement retardé le ralentissement conjoncturel, mais au prix d'un dépassement du plafond de référence de 3 pour cent. Le Portugal n'est pas le seul pays de l'Union européenne à avoir eu des difficultés à appliquer le Pacte de Stabilité. La plupart des pays de l'UE ont atteint leurs objectifs en 2000, année de croissance encore soutenue, contre seulement 6 d'entre eux en 2001. Pas plus que l'Allemagne et l'Italie, le Portugal n'y est parvenu, ni en 2000, ni en 2001. La Commission européenne a proposé en février 2002 de déclencher une alerte précoce à l'encontre de l'Allemagne et du Portugal. Les deux pays s'étant alors engagés à prendre des mesures pour contenir

© OCDE 2003

Tableau 7. **Solde budgétaire en 2001**[1]

	Points de pourcentage du PIB en 2001
Déficit des administrations publiques (% du PIB) non compris les changements méthodologiques	
Mars 2002	–2.4
Juillet 2002	–3.1
Changements méthodologiques et autres :	
Rémunérations « dues » et non payées aux entreprises de transport public	–0.2
Dépenses de 2001 à payer sur le budget 2002[2]	–0.3
Enregistrement neutre des transferts de l'UE[3]	+0.1
Impôts et cotisations sociales enregistrés sur la base des encaissements[4]	–0.6
Déficit des administrations publiques (% du PIB) y compris les changements méthodologiques	–4.1

1. Valeurs calculées conformément aux règles de la Procédure de déficit excessif. La différence par rapport à l'enregistrement sur la base des Comptes nationaux dans SEC95 tient au fait que les opérations de swaps et d'accord sur les taux à terme sont considérées comme des opérations non financières dans la Procédure de déficit excessif, ce qui affecte les paiements d'intérêt et le déficit (89.2 millions d'euros, soit 0.07 pour cent du PIB en 2001). Le déficit des administrations publiques sur la base des Comptes nationaux SEC95 est de 4.2 pour cent du PIB en 2001.
2. L'enregistrement des dépenses sur une base annuelle se fait désormais à plus large échelle.
3. Enregistrement des transferts de l'UE au cours de la période pendant laquelle interviennent les dépenses cofinancées.
4. Les impôts et cotisations sociales douteux (dûs mais non reçus) étaient antérieurement comptabilisés en recettes ; ils le sont désormais sur la base des encaissements.

Source : Estimations de la Commission portugaise pour l'analyse des comptes publics publiées en juillet 2002.

Tableau 8. **Du budget 2001 initial aux résultats**[1]

	Budget initial (1)	Estimation (2)	Différence (2 – 1)	Dont méthodologie
Recettes totales	44.9	42.1	–2.8	–0.6
Recettes courantes	42.3	40.3	–2.0	–0.6
Recettes en capital	2.6	1.8	–0.8	
Dépenses totales	46.0	46.2	0.2	0.4
Dépenses courantes	39.3	40.4	1.1	0.3
Dépenses en capital	6.7	5.8	–0.9	0.1
Solde budgétaire global	–1.1	–4.1	–3.0	–1.0

1. Valeurs calculées conformément aux règles de la Procédure de déficit excessif. La différence par rapport à l'enregistrement sur la base des Comptes nationaux dans SEC95 tient au fait que les opérations de swaps et d'accord sur les taux à terme sont considérées comme des opérations non financières dans la Procédure de déficit excessif, ce qui affecte les paiements d'intérêt et le déficit (89.2 millions d'euros, soit 0.07 pour cent du PIB en 2001). Le déficit des administrations publiques sur la base des Comptes nationaux SEC95 est de 4.2 pour cent du PIB en 2001.

Source : Estimations de la Commission portugaise pour l'analyse des comptes publics publiées en juillet 2002 et calculs de l'OCDE.

© OCDE 2003

Encadré 1. Procédure d'alerte précoce et de déficit excessif

Deux fois par an, les pays membre présentent les comptes de leurs administrations publiques. Si la Commission estime qu'il existe un risque de déficit excessif ou que les engagements pris en ce qui concerne le déficit ou la dette ne sont pas tenus, elle établit un rapport qui déclenche la procédure. L'état membre peut alors réagir. Puis sur la base d'une recommandation de la Commission au Conseil, celui ci décide ou non de poursuivre la procédure (par un vote à la majorité qualifiée), selon qu'il considère que le déficit est « exceptionnel », c'est-à-dire qu'il résulte d'un événement inhabituel échappant au contrôle du pays membre concerné ou d'une grave récession, ou « excessif ». Si le déficit est jugé « exceptionnel » la procédure est interrompue. Si le déficit est jugé « excessif », une série de mécanismes entrent en jeu, des échéances sont fixées pour corriger le déficit et des sanctions peuvent être décidées. Le pays peut être tenu d'effectuer un dépôt ne portant pas d'intérêt auprès de la Commission, dépôt qui sera transformé en amende si le déficit excessif persiste après deux années, l'amende ne pouvant dépasser ½ pour cent du PIB.

A la fin de janvier 2002, la Commission européenne a proposé au Conseil d'adresser une alerte précoce à l'Allemagne et au Portugal pour éviter le déclenchement de la procédure de déficit excessif. Le Conseil a décidé , sans procéder à un vote, d'annuler la procédure d'alerte précoce compte tenu de l'engagement pris par les gouvernements des pays concernés de maintenir le déficit au-dessous de la limite de 3 pour cent et d'équilibrer leurs comptes avant 2004.

Mi-octobre 2002, au vu des révisions des résultats de 2001, et jugeant que les facteurs conjoncturels n'expliquaient pas tout, la Commission a conclu à l'existence d'un déficit excessif au Portugal en 2001. Le 5 novembre 2002, le Conseil a pris une décision similaire. Conformément aux recommandations de la Commission, le Conseil a demandé au Portugal de mettre fin à cette situation de déficit excessif dans les plus brefs délais. Le Conseil a également laissé jusqu'au 31 décembre 2002 au plus tard au gouvernement portugais pour prendre toutes les mesures nécessaires afin de mettre fin à la situation de déficit excessif. Le Programme de stabilité présenté à la fin du mois de décembre 2002 prévoit toute une série de mesures qui doivent être adoptées au cours de la période 2003-06 afin de contenir durablement les dépenses. Le Conseil donnera son avis sur ce programme avant la fin de février 2003.

le déficit au-dessous de 3 pour cent du PIB et équilibrer leurs comptes avant 2004, le Conseil a décidé de ne pas donner suite à la proposition de la Commission (encadré 1). En octobre 2002, la Commission a lancé la procédure de déficit excessif pour l'année 2001 ; le Portugal est le premier pays membre de l'UE à en faire l'objet. La situation du Portugal diffère de celles des autres petits pays de l'UE qui, ayant fait des progrès très substantiels en vue d'assainir la base structurelle de leurs finances publiques, ont dégagé une marge suffisante pour laisser jouer

© OCDE 2003

les « stabilisateurs automatiques » en cas de ralentissement conjoncturel. N'ayant pas su mettre à profit les années de croissance pour redresser durablement ses finances, le Portugal a vu les gains réalisés grâce à l'évolution conjoncturelle se dissiper avec l'affaiblissement de l'activité. Il s'est alors trouvé dans l'obligation de mettre en œuvre des mesures nettement restrictives en 2002, alors que l'économie connaissait une quasi-stagnation.

Le budget pour 2002 (et le budget rectificatif) : des difficultés de mise en œuvre

Le budget de 2002, préparé en octobre 2001, tablait sur une réduction du déficit des administrations publiques à 1.3 pour cent du PIB (soit une baisse de 0.4 pour cent du PIB par rapport aux estimations de l'époque pour 2001). Il s'appuyait sur l'hypothèse d'une croissance du PIB réel de 1¾-2¼ pour cent, ce qui était relativement optimiste compte tenu des incertitudes concernant le contexte international après les événements du 11 septembre[23]. Priorité était donnée aux dépenses sociales et à l'investissement. La lutte contre la fraude et l'évasion fiscales était censée élargir l'assiette d'imposition, compensant ainsi l'effet exercé sur les recettes par les baisses de taux décidées dans le cadre de la réforme fiscale de 2000 (réduction du taux de l'impôt sur les sociétés et révision des barèmes de l'impôt). Tout comme en 2001, il est rapidement apparu que les prévisions budgétaires manquaient dans leur ensemble de réalisme.

Face à la détérioration rapide des finances publiques au début de 2002, le nouveau gouvernement a fait adopter un budget rectificatif en mai 2002 (encadré 2) et a pris des mesures destinées à contenir le déficit des administrations publiques au-dessous de 3 pour cent. Ce budget rectificatif va plus loin que la mise en œuvre des clauses de sauvegarde des deux années précédentes.

S'agissant des dépenses, si le budget rectificatif contient des mesures à effet immédiat mais temporaire, il prévoit aussi d'autres dispositions qui devraient sensiblement affecter les dépenses futures. Parmi les mesures qui ne pourront être appliquées que temporairement figurent le gel des recrutements et le report de certains projets d'investissement[24]. Il est d'ailleurs souhaitable que ces mesures d'urgence soient levées dès que la situation budgétaire le permettra, compte tenu des besoins du Portugal en matière d'investissements d'infrastructures et de recrutement de jeunes actifs dans l'administration. D'autres mesures en revanche devraient agir en profondeur, par exemple la fermeture d'agences gouvernementales et la mobilité des fonctionnaires au sein des administrations publiques. D'autres réformes approuvées après le budget rectificatif vont dans la même direction (voir chapitre III pour plus de détails). Dans le secteur hospitalier, un tiers des hôpitaux devraient être transformés en sociétés publiques. La réforme de l'administration publique, qui est également en cours, devrait améliorer la transparence des processus budgétaires. Enfin,

© OCDE 2003

Encadré 2. Le budget rectificatif 2002

En mai 2002, le nouveau gouvernement a approuvé un budget rectificatif pour 2002 qui devrait ralentir la progression des dépenses publiques pendant les deux années à venir.

Révision du nombre d'organismes et d'institutions publics. A titre de mesure préliminaire, 41 organismes publics ayant des fonctions similaires donnant lieu à un chevauchement des services seront supprimés, 31 fusionnés et 19 restructurés. Dans un deuxième temps, il sera procédé à une analyse coût-avantages des organismes et départements restants. La troisième étape impliquera des restructurations, conduisant à une réduction du nombre de fonctionnaires et à une réaffectation des ressources.

Mesures visant à réduire la masse salariale

- Le renouvellement des contrats individuels et des contrats à durée déterminée est suspendu. Toute nouvelle embauche devra donc faire l'objet d'une autorisation spéciale du ministère des Finances. Ceci devrait se traduire par une réduction des effectifs.
- Chaque ministère évaluera ses besoins en termes de ressources humaines. Les fonctionnaires en surnombre seront inscrits sur une liste spéciale et pourront être embauchés par d'autres ministères en sous-effectif. Cette mesure est essentielle pour le redéploiement des salariés dont l'emploi a été supprimé du fait de la disparition ou de la fusion d'organismes et d'institutions publics.
- La restructuration des carrières est gelée jusqu'à nouvel ordre.

Restrictions applicables à l'endettement des collectivités locales. Les prêts qui se traduiraient par une augmentation de l'endettement annuel des collectivités locales sont interdits à l'exception des prêts destinés au Programme spécial de recommandation et aux projets co-financés par le Cadre communautaire d'appui III.

La progression annuelle des dépenses des Fonds et Services autonomes est plafonnée à 2 pour cent, à l'exception des départements du Service national de santé, des investissements cofinancés par l'UE et des salaires de base.

Enfin, *les subventions pour les nouveaux prêts au logement* sont supprimées à compter d'octobre 2002, l'impact de cette mesure devant se faire sentir surtout en 2004.

des réformes connexes pourraient faciliter la maîtrise des dépenses. Ainsi, l'administration centrale qui n'avait traditionnellement qu'une faible influence sur les collectivités locales, dispose désormais d'un nouvel instrument de contrôle avec le plafond imposé à l'endettement des collectivités locales par le budget rectificatif et confirmé plus récemment par la Loi de Stabilité budgétaire[25]. Cet ensemble de mesures devrait contribuer à améliorer durablement le solde structurel à moyen terme.

© OCDE 2003

Conscientes que les mesures prises du côté des dépenses ne suffiraient pas à ramener le déficit en dessous de 3 pour cent du PIB en 2002, les autorités ont relevé le taux normal de la TVA, le portant de 17 à 19 pour cent, taux proche de la moyenne de l'UE, mais nettement supérieur au taux en vigueur en Espagne. Par ailleurs, les contrôles fiscaux devaient être renforcés et le recouvrement des arriérés accéléré. Enfin, les baisses d'impôt annoncées dans le programme électoral ont été remises à plus tard.

Il semblerait toutefois que cet ensemble de mesures pourrait ne pas suffire à ramener le déficit budgétaire au-dessous de 3 pour cent du PIB en 2002. En effet les mesures prévues au budget rectificatif n'ont d'effet que sur la deuxième partie de l'année. Par ailleurs la masse salariale présente un fort degré d'inertie et il paraît difficile de la réduire sensiblement ; toutefois les mesures prises pourraient freiner la dynamique constatée ces dernières années. Les estimations relatives à l'exécution du budget de l'État de janvier à octobre ne font apparaître aucun dérapage dans la maîtrise de la croissance des dépenses. Surtout, la demande a été extrêmement faible. Le relèvement de 2 points du taux de TVA devait, d'après les estimations officielles, juste permettre de compenser les moins-values des recettes fiscales du fait du ralentissement de la croissance. Or, selon les toutes dernières estimations de l'OCDE, la demande intérieure réelle a quasiment stagné cette année, alors que le budget rectificatif prévoyait qu'elle afficherait une progression de l'ordre de 0.5 à 1.1 pour cent. Pour les seuls impôts indirects, cela représentera sans doute un manque à gagner supplémentaire d'environ 0.1 pour cent du PIB, et pour l'ensemble des recettes courantes, un manque à gagner compris entre 0.2 et 0.4 pour cent du PIB. De nouvelles mesures correctives seront vraisemblablement nécessaires pour contenir le déficit. Le gouvernement pourrait procéder à des opérations ponctuelles (telles que des ventes d'actifs) à la fin de l'année pour faire en sorte que le déficit budgétaire reste au-dessous de la barre des 3 pour cent. Aucune mesure spécifique de ce type n'ayant été annoncée à la fin d'octobre, l'OCDE a fondé ses prévisions[26] sur l'hypothèse d'un dépassement de l'objectif, le déficit des administrations publiques se situant au-dessus de 3 pour cent du PIB en 2002. Dans le cadre de la procédure de déficit excessif, la Commission a exprimé des inquiétudes similaires au milieu du mois d'octobre concernant la possibilité de ramener le déficit en dessous de 3 pour cent dès 2002. Le 5 novembre, le Conseil a confirmé que la fin de l'année 2002 était bien la date butoir fixée pour la correction de la situation de déficit excessif (voir encadré 1). Des mesures supplémentaires de maîtrise des dépenses ont été annoncées peu après, mais il est encore trop tôt pour en évaluer l'impact potentiel. Selon les estimations officielles, prenant en compte les mesures exceptionnelles plus récentes (vente du réseau de téléphonie fixe et des droits de péage autoroutiers et une amnistie fiscale), le déficit serait légèrement au dessous de 3 pour cent du PIB en 2002.

© OCDE 2003

Le budget pour 2003 : une orientation restrictive

Le projet de budget pour 2003 présenté au Parlement au début d'octobre vise à ramener le déficit des administrations publiques à 2.4 pour cent du PIB, soit environ ½ point de moins que le déficit correspondant pour 2002 (tableau 9). Il est prévu de réduire les dépenses de fonctionnement des administrations publiques et de limiter à 8 pour cent la progression des dotations aux sous-secteurs de la sécurité sociale (taux toutefois plus élevé que celui du PIB nominal). Les dépenses de travaux publics sont épargnées, en particulier les investissements financés par des transferts de l'UE. La prévision budgétaire est fondée sur l'hypothèse qu'il n'y aura pas de dette passée à régulariser[27]. Par ailleurs l'endettement des collectivités locales reste plafonné, mais certains projets stratégiques pourraient être autorisés. D'après les estimations de l'OCDE et après correction des fluctuations conjoncturelles, le déficit budgétaire devrait baisser de 0.8 point de pourcentage du PIB, ce qui implique une orientation restrictive de la politique budgétaire en 2003[28].

Tableau 9. **Comptes financiers des administrations publiques**[1]
Pourcentage du PIB

	2000[2]	2001[2]	2002[3]	2003 Budget
Recettes courantes	**40.9**	**40.2**	**41.7**	**41.8**
Impôts directs	10.4	9.8	9.8	9.2
Cotisations de sécurité sociale	11.8	12.0	12.1	12.0
Impôts indirects	14.5	14.4	14.9	14.9
Autres recettes publiques	4.2	4.0	4.9	5.7
Dépenses courantes	**40.2**	**40.1**	**41.4**	**41.4**
Consommation intermédiaire	4.4	4.1	4.2	4.0
Sécurité sociale	14.1	14.2	14.6	14.6
Paiements d'intérêt	3.2	3.1	3.1	3.2
Autres transferts courants	18.5	18.7	19.5	19.5
Balance courante	**0.7**	**0.1**	**0.3**	**0.4**
Recettes en capital	**1.5**	**1.9**	**2.5**	**2.4**
Dépenses en capital	**5.1**	**6.1**	**5.7**	**5.2**
Investissement brut	3.9	4.1	3.1	3.7
Transferts en capital	1.2	2.0	2.0	1.5
Solde budgétaire total	**–2.9**	**–4.1**	**–2.8**	**–2.4**
Pour mémoire :				
Solde primaire[4]	0.3	–1.1	0.2	0.8
Dépenses courantes primaires[4]	37.0	37.0	38.3	38.2

1. Dans l'optique des comptes nationaux, nouvelle méthodologie ; conformément aux règles de la Procédure de déficit excessif pour 2001.
2. Estimation.
3. Données provisoires.
4. Non compris les « paiements d'intérêt » sur la dette publique.

Source : Ministère des Finances.

© OCDE 2003

L'objectif budgétaire d'une réduction de ½ point de pourcentage du PIB du déficit en 2003 paraît réalisable, compte tenu des mesures prises pour améliorer les processus budgétaires (loi-cadre de 2001) et des réformes en profondeur engagées en 2002, notamment dans la fonction publique, qui devraient commencer à porter leurs fruits. Des économies substantielles paraissent donc possibles. D'autres composantes des dépenses continueront néanmoins d'exercer des pressions à la hausse (par exemple les systèmes de retraite, voir chapitre IV). Compte tenu de la nécessité de réduire le déficit à relativement bref délai, le gouvernement a dû reporter à nouveau les baisses des taux d'imposition ; il est désormais prévu de procéder progressivement à la réduction de l'impôt sur le revenu des sociétés à partir de 2004.

La stratégie budgétaire à moyen terme

Le *Programme de Stabilité*

Le Programme de Stabilité de décembre 2002 vise à ramener le déficit budgétaire des administrations publiques à 0.4 pour cent d'ici 2006 (graphique 14), le déficit structurel étant réduit chaque année de ½ point de pourcentage du PIB entre 2003 et 2006 pour se rapprocher de l'équilibre en 2006 (à environ ½ pour cent du PIB). Cet objectif est conforme à la proposition faite par la Commission en septembre 2002 : à la suite de la dégradation de la situation des finances publiques d'un certain nombre de pays de l'UE, parmi lesquels trois des plus grands, la Commission a proposé d'assouplir les termes du Pacte de stabilité pour laisser une certaine marge de manœuvre aux pays de l'UE. En contrepartie, ces pays doivent s'engager à réduire chaque année leur déficit structurel d'environ ½ point de pourcentage du PIB. La réduction du déficit du Portugal résultera des réformes structurelles récemment mises en œuvre ou annoncées concernant la gestion de la dette publique, la sécurité sociale ainsi que les secteurs de l'éducation et de la santé[29]. Si ces mesures permettent un réel contrôle des dépenses, le Programme prévoit une réduction graduelle de l'impôt sur les sociétés de 30 pour cent actuellement à 20 pour cent en 2006. Si ces mesures ne sont pas suffisantes pour contenir les pressions exercées sur les dépenses, il faudra retarder encore la baisse de l'impôt sur le revenu des sociétés.

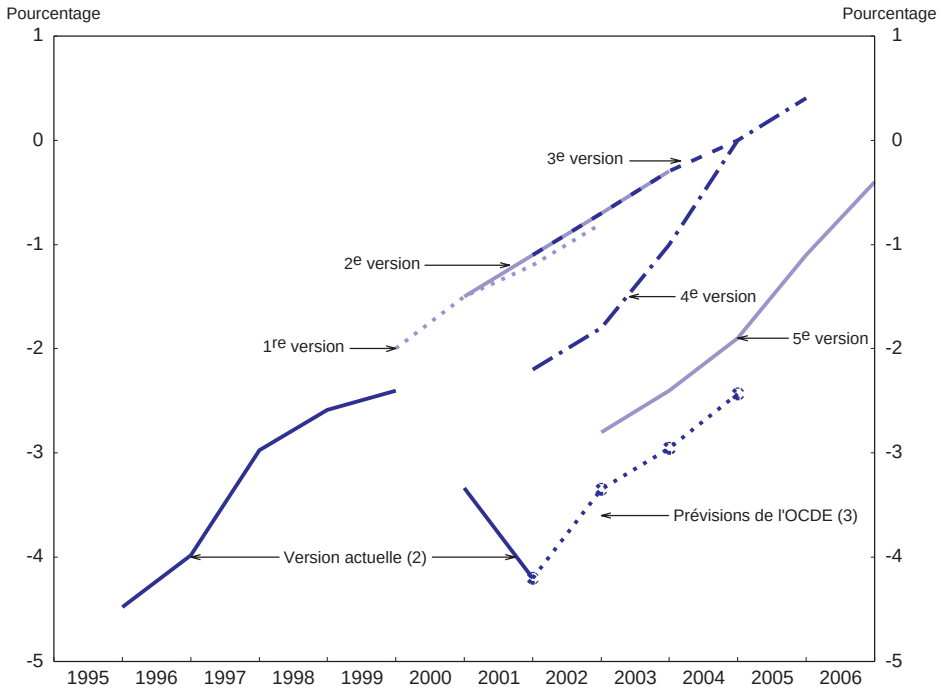
Évolution et gestion de la dette publique

Le *ratio dette*/PIB *a cessé de diminuer*

Après avoir régulièrement baissé pendant cinq ans, la dette publique brute du Portugal a augmenté de 2 points de pourcentage en 2001 pour atteindre 55.5 pour cent du PIB à la fin de décembre selon des estimations officielles récentes. Outre l'accroissement du besoin de financement des administrations publiques, cette hausse reflète d'importantes opérations de régularisation – de l'ordre

© OCDE 2003

Graphique 14. **Objectifs budgétaires**[1]
Solde des administrations publiques, en pourcentage du PIB



1. Les différentes versions du Programme de stabilité et de croissance ont été rendues publiques aux périodes suivantes : 1re : décembre 1998 ; 2e : février 2000 ; 3e : janvier 2001 ; 4e : décembre 2001 ; 5e : décembre 2002.
2. Non compris l'UMTS en 2000.
3. Selon les hypothèses retenues dans le nº 72 des *Perspectives économiques* (décembre 2002).

Source : Eurostat ; OCDE.

de 1½ point de pourcentage du PIB – en grande partie liées, comme les années précédentes, à l'apurement par l'État de la dette du secteur de la santé. De surcroît, les recettes de privatisation affectées au remboursement de la dette ont diminué de moitié entre 2000 et 2001 (pour s'établir à 0.3 pour cent du PIB). Pour 2002, 0.5 pour cent de PIB des recettes de privatisation doivent servir à réduire la dette publique. Néanmoins, la poursuite des opérations de régularisation dans le secteur de la santé et des acquisitions nettes actifs financiers devraient gonfler le besoin d'emprunt, et donc faire monter le coefficient d'endettement[30]. Selon les estimations de l'OCDE, la dette brute publique atteindrait près de 60 pour cent du PIB.

Afin de ramener progressivement la dette publique aux alentours de 52.7 pour cent du PIB, objectif retenu dans le Programme de Stabilité, il serait

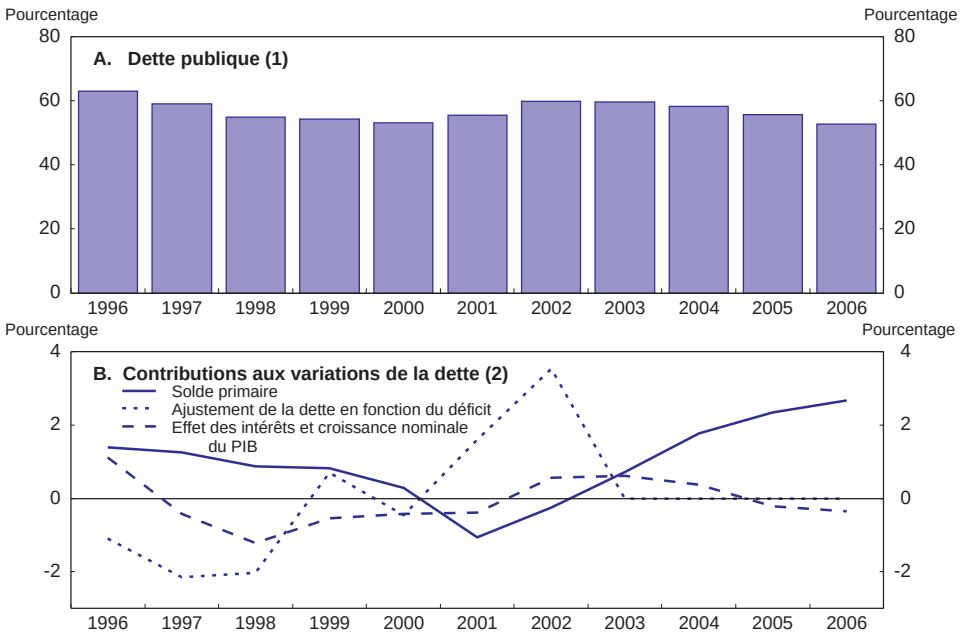
© OCDE 2003

nécessaire de dégager des excédents primaires de l'ordre de 2 pour cent du PIB en moyenne de 2003 à 2006, sauf si l'on pouvait espérer d'heureuses surprises telles que des recettes de privatisation plus importantes que prévu, une croissance plus dynamique, ou des taux d'intérêt plus faibles qu'escompté (graphique 15).

Gestion de la dette

Depuis le milieu des années 90, le gouvernement s'emploie à réduire le plus possible le coût et les risques associés à la dette publique. Dans le nouveau contexte de l'union monétaire, cette stratégie vise à renforcer l'attrait des titres portugais par rapport aux autres titres souverains européens, et en particulier à en

Graphique 15. **Scénario d'évolution de la dette publique**
En pourcentage du PIB



1. Selon le Programme de stabilité et de croissance de décembre 2002, le ratio dette/PIB sera de 52.6 % en 2006.
2. L'excédent primaire a été calculé à partir de la formule de base suivante pour la dynamique de la dette :
(D/Y)[t] – (D/Y)[t – 1] = (P/Y)[t] + (r[t] – g[t])/(1 + g[t]) * (D/Y)[t – 1] + O[t],
où (P/Y)[t] = solde primaire des administrations publiques en pourcentage du PIB au temps t ; r[t] = taux d'intérêt nominal sur la dette des administrations publiques au temps t ; g[t] = taux de croissance nominal de l'économie au temps t ; O[t]= autres facteurs (ajustement de la dette en fonction du déficit au temps t).
Les hypothèses sous-jacentes concernant la croissance et le taux d'intérêt sont fondées pour la période 2002-2004 sur le nº 72 des *Perspectives économiques* (décembre 2002), et pour 2005-2006 sur le Programme de stabilité et de croissance (décembre 2002).

Source : OCDE.

© OCDE 2003

accroître la liquidité. Il semblerait que l'écart de taux d'intérêt entre les bons du Trésor portugais et allemands de même échéance tienne en grande partie à une prime de liquidité. Les autorités portugaises ont donc continué de réduire l'éventail des instruments de la dette pour se concentrer sur les bons du Trésor à taux fixe libellés en euros à 5 ou 10 ans. En septembre 2002, ces derniers représentaient prés des deux tiers de la dette publique contre moins de 40 pour cent en 1998 (graphique 16). La politique de financement privilégiant la liquidité, la gestion de la dette a fait plus largement appel aux marchés dérivés pour que l'échéancier du portefeuille de la dette primaire réponde mieux à l'objectif de réduction du coût et des risques. En conséquence, le nombre de transactions sur les marchés dérivés a été multiplié par 5 en 2001, la valeur nominale des contrats en cours s'établissant de ce fait à 10.8 milliards d'euros à la fin de l'année[31]. Enfin, le gouvernement a aussi continué à moderniser l'infrastructure des marchés primaire et secondaire de la dette, afin d'en améliorer l'efficience et la transparence et attirer ainsi les investisseurs étrangers.

Cette stratégie a permis à la fois de réduire le coût de la dette publique et de rendre le budget moins sensible aux chocs de taux d'intérêt et de taux de change. On a constaté une baisse du taux d'intérêt implicite de la dette en 2001, grâce aux progrès de la gestion de la dette publique et de la réduction de l'écart de taux avec l'Allemagne (d'environ 20 points de base) consécutive à la diminution de la prime de liquidité sur les titres portugais. Par ailleurs, *l'échéance résiduelle moyenne* de la dette portugaise est restée à peu près stable, aux alentours de 4.8 ans. Le recours à des opérations de swaps a permis de minimiser l'exposition au risque de change en portant la dette libellée en euros à 99 pour cent de la dette totale en 2001.

Progrès de la réforme fiscale

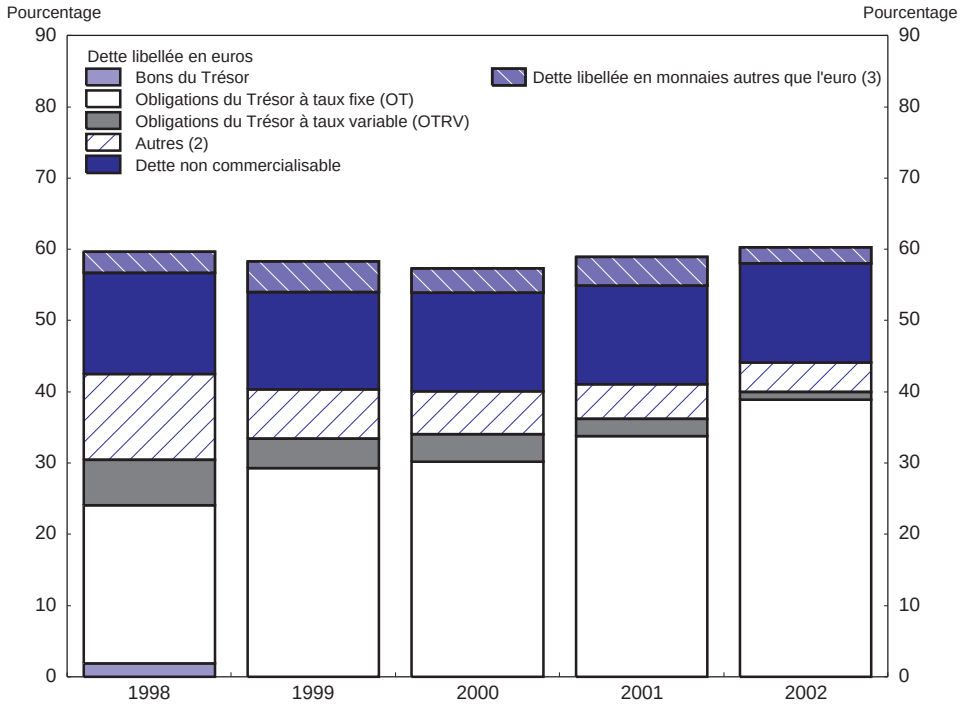
Certaines des mesures proposées ou envisagées à la fin de 2000 ont été approuvées et mises en œuvre depuis lors. D'autres ont été reportées ou abandonnées. L'encadré 3 récapitule l'ensemble des initiatives de politique fiscale, en précisant celles qui sont effectivement entrées en vigueur.

En 2002, un certain nombre de mesures supplémentaires ont été prises dans le cadre du Budget rectificatif, pour faciliter la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales : les consommateurs sont incités à demander des factures, pour les réparations par exemple, car ils pourront bénéficier de déductions d'impôts sur la TVA, dans certaines limites. Ces déductions ne seront accordées qu'aux contribuables « en règle » avec l'impôt et les cotisations sociales. Des mécanismes sont prévus pour empêcher les résidents et les non-résidents d'échapper à l'impôt sur les revenus financiers[32]. Par ailleurs, la taxation des produits pétroliers a été modifiée et les droits d'accise ne sont plus systématiquement ajustés pour compenser les variations de prix avant impôt. Le taux normal de la TVA a été relevé de 2 points. Il est prévu de réduire le taux lorsque les finances publiques

© OCDE 2003

Graphique 16. **Évolution de la composition de la dette 1998-2002**

Encours, fin de période[1]
% du PIB



1. Données de septembre pour 2002.
2. Y compris les euro-billets de trésorerie, les euro-obligations et les obligations mondiales, et les billets à moyen terme.
3. Y compris la dette commercialisable et la dette non commercialisable.

Source : Agence portugaise de la dette publique.

seront consolidées. Les incitations fiscales en faveur de l'épargne pour le logement et les fonds de pension sont maintenues.

Parmi les initiatives qui n'ont pas été approuvées, il conviendra de revenir sur le renforcement des revenus des administrations locales. En particulier, les registres nationaux de la valeur cadastrale des terrains et des bâtiments doivent être mis à jour. Même si les recettes que l'on peut attendre d'une réforme de l'impôt foncier sont faibles, il s'agit avant tout d'améliorer l'équité du système. Il est néanmoins souhaitable d'opérer progressivement la mise en place du nouveau système d'imposition des biens immobiliers pour éviter toute discontinuité. Il faut également revoir la taxation sur les véhicules, car elle ne répond pas aux considérations environnementales (voir la dernière section du chapitre IV).

© OCDE 2003

Encadré 3. Initiatives de politique fiscale

La loi de finances 2001

Le budget 2001 marque la première étape de la réforme et prévoyait les dispositions suivantes :

- Augmentation des avantages fiscaux pour les familles, principalement dans le but d'améliorer la protection de la famille et d'encourager l'épargne et l'accès au logement.
- Modifications des barèmes, avec une réduction du taux d'imposition pour les tranches les plus basses.

Ces deux mesures ont été approuvées et mises en application.

La loi de réforme fiscale de décembre 2000

***Impôt sur le revenu des personnes physiques* (IRS)**

Les mesures suivantes ont été approuvées et mises en application :

- Pour simplifier le système, les revenus des activités industrielles et commerciales et des services personnels indépendants sont désormais regroupés au sein d'une seule catégorie de revenu et soumis au même régime d'évaluation. Les revenus agricoles sont dispensés d'impôt lorsque le montant brut annuel n'excède pas cinq fois le salaire minimum national.
- Les travailleurs indépendants et les entreprises industrielles et commerciales ayant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 149 639.37 euros et/ou d'autres revenu inférieurs à 99 759.58 euros sont soumis à un régime simplifié d'impôt sur le revenu des personnes physiques (revenu minimum imposable), fondé sur des coefficients fixés par la loi. Un plancher équivalent au salaire minimum annuel, dans le cas du chiffre d'affaires, ou de 50 pour cent de ce montant dans le cas d'autres revenus, est applicable. Le nouveau régime s'applique automatiquement si les personnes concernées n'en décident pas autrement.
- Le contrôle fiscal est facilité par la possibilité d'évaluer le revenu imposable à partir d'un revenu présumé calculé sur la base d'indices patrimoniaux : une évaluation indirecte en cas de non-soumission de la déclaration d'impôt ou lorsque le revenu et le style de vie semblent incompatibles (lorsque par exemple le revenu déclaré représente moins de 50 pour cent du revenu présumé, estimé en fonction des actifs acquis tels que propriétés, voitures, bateaux, avions). Dans ces cas, le contribuable est autorisé à produire la preuve contraire.

Le nouveau régime des plus-values financières n'est pas adopté.

***Impôt sur le revenu des sociétés* (IRC)**

Les principaux éléments de la réforme de l'impôt sur les entreprises ont été approuvés et mis en application :

- Le taux de l'impôt sur le revenu des sociétés a été réduit à 30 pour cent à compter de 2002.

© OCDE 2003

Encadré 3. **Initiatives de politique fiscale** (*suite*)

– Un régime fiscal simplifié pour le calcul des bénéfices imposables au titre de l'impôt sur le revenu des sociétés, similaire à celui qui s'applique aux personnes physiques, pourra être utilisé par les petites entreprises dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 149 639.37 euros. Dans ce cas, le régime simplifié est l'exception.

– Introduction de plusieurs règles et méthodes pour déterminer les prix, à des fins fiscales, des transactions interentreprises (prix de transfert).

– Introduction de plusieurs dispositifs anti-évasion concernant les transactions avec des entités non-résidentes soumises à des « régimes fiscaux préférentiels ».

– Passage d'un régime fiscal consolidé à un régime fiscal intégré pour ce qui concerne la méthode d'évaluation de l'impôt pour les groupes de sociétés : les bénéfices imposables sont la somme des bénéfices nets (ou des pertes nettes) réalisés par chaque société appartenant à un même groupe.

– Création d'un crédit d'impôt pour investissement (ceux qui étaient en vigueur précédemment ont été supprimés) ainsi que d'une autorisation législative afin d'encourager les investissements en R-D.

Le régime proposé pour le réinvestissement des plus-values des sociétés holding (SGPS) a été abandonné.

Zone franche de* Madère *(et des* Açores*)

Les mesures suivantes ont été approuvées et mises en application :

– Définition plus précise des *non-résidents* et des opérations réalisées par des entités opérant dans la zone franche de Madère avec des non-résidents. La qualité de non-résident doit être certifiée.

La proposition d'introduire progressivement un impôt sur les activités financières à un taux modéré a été abandonnée. Il n'est plus accordé de nouveaux agréments pour exercer des activités financières dans la zone franche.

Secret bancaire – toutes les mesures énoncées ci-après ont été approuvées

– L'accès à toute information protégé par le secret professionnel ou bancaire sera toujours soumis à une autorisation légale. La nouveauté est qu'une autorisation ne sera pas nécessaire et qu'aucune mesure suspensive n'interviendra en cas de désaccord avec le contribuable, si le contribuable bénéficie d'avantages fiscaux ou s'il refuse de présenter des documents à l'appui de ses livres comptables. Toutefois le contribuable sera autorisé à *saisir la justice avec effet suspensif* si l'administration fiscale exige la levée du secret bancaire du fait de l'une des circonstances suivantes :

  • il n'est pas possible de corroborer et d'avoir une évaluation directe du revenu imposable ;

  • le revenu soumis à l'IRS est incompatible avec les normes de revenu ;

© OCDE 2003

Encadré 3. **Initiatives de politique fiscale** (*suite*)

- il y a des indices de fraude (dolus), notamment des fausses factures ;
- il est nécessaire de donner une preuve de l'application de subventions ou d'aides publiques.

Mesures annoncées qui n'ont pas été adoptées

Taxation des biens immobiliers

Suppression de l'impôt municipal sur le transfert de propriété (*sisa*) ; suppression de l'impôt sur les donations et les successions. Réexamen de l'impôt local sur les biens immobiliers (CA). Ces mesures n'ont pas été adoptées.

Taxation de l'énergie et des automobiles

Évaluation des mesures concernant le secteur de l'énergie en vue de les harmoniser avec les directives de l'UE. Remplacement de l'impôt actuel sur les véhicules à moteur (IA) (applicable aux acheteurs de véhicules neufs) par deux nouveaux impôts : un impôt d'immatriculation (perçu lors de l'achat, semblable à l'ancien IA mais avec un taux plus faible) et une taxe annuelle de circulation (perçue sur les véhicules neufs et d'occasion). Ces mesures n'ont pas été adoptées.

© OCDE 2003

III. L'efficacité des dépenses publiques au Portugal

Introduction et vue générale des questions examinées

Au cours des dix dernières années, les É*tudes économiques* consacrées par l'OCDE au Portugal ont souvent évoqué les problèmes posés par la maîtrise des dépenses publiques. Les dépenses des administrations publiques rapportées au PIB sont encore inférieures à la moyenne de l'UE. Néanmoins, le recours persistant à des mesures exceptionnelles pour atteindre les objectifs prévus en matière de dépenses – mesures souvent associées à des budgets supplémentaires d'urgence – est symptomatique des faiblesses fondamentales du processus budgétaire. Les récentes É*tudes* ont mis en lumière des modifications imprévues de la composition des dépenses publiques du fait du recours à de tels expédients à court terme, qui ont généralement revêtu la forme de gels de dépenses en cours d'exercice, essentiellement au détriment des dépenses d'équipement. Le dépassement de l'objectif retenu pour le déficit des administrations publiques en 2001 et la nécessité d'éviter que le solde budgétaire ne devienne incontrôlable rendent d'autant plus indispensable de placer les dépenses sur un sentier tenable à moyen terme. Ceci suppose à son tour de sensibles améliorations du système de gestion des dépenses publiques, afin de donner aux autorités les instruments qui leur sont nécessaires pour planifier et contrôler effectivement les finances de l'État.

Eu égard à ce qui précède, le présent chapitre examine d'abord les tendances des dépenses globales et l'évolution de la configuration des dépenses publiques. Il passe ensuite en revue les principaux facteurs qui, au niveau de la gestion budgétaire, expliquent les résultats médiocres de la maîtrise des finances publiques au Portugal ainsi que les mesures récemment prises pour remédier à quelques-uns des défauts évidents du processus budgétaire. La section suivante évalue l'efficience des services publics en mettant en lumière les lacunes de la gestion des ressources humaines, l'absence de concurrence au niveau de la production des biens publics dans des domaines où le jeu du marché a prouvé son efficacité dans d'autres pays, et les difficultés auxquelles se heurte la coordination entre l'administration centrale et les collectivités locales. Sont ensuite analysés les résultats obtenus en fonction des coûts engagés dans les principaux

© OCDE 2003

secteurs : santé, éducation et dépenses sociales. Les derniers paragraphes font le point sur les problèmes à régler et formulent un certain nombre de recommandations fondées sur cette analyse.

Pressions exercées sur les dépenses publiques

Les dépenses primaires courantes ont fortement augmenté

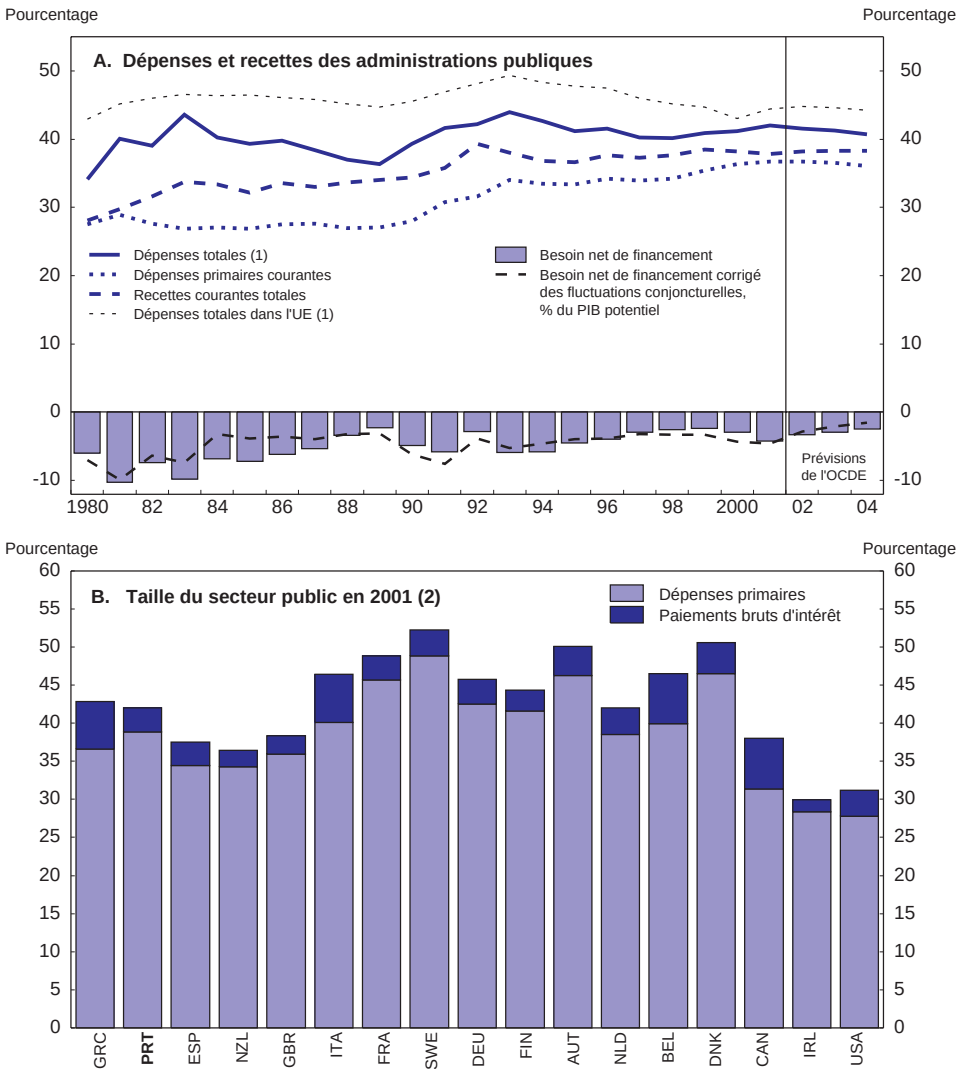
A 42 pour cent du PIB en 2001, le ratio des dépenses publiques du Portugal était inférieur à la moyenne de l'UE (graphique 17, partie A), encore que, si on le compare à ceux d'économies où le niveau de revenu est similaire (par exemple l'Espagne et la Nouvelle-Zélande), il semble relativement élevé (partie B)[33]. Les dépenses primaires courantes (biens et services courants plus transferts) sont particulièrement importantes, à plus de 36.8 pour cent du PIB. De plus, le Portugal constitue un cas exceptionnel parmi les membres de l'UE pour ce qui est de la progression des dépenses primaires pendant la seconde moitié des années 90 (équivalant à 3 points de pourcentage du PIB). Grâce à la forte croissance des rentrées fiscales et à la réduction des paiements d'intérêt, le Portugal a pu réduire son déficit et satisfaire aux critères exigés pour participer à la troisième phase de l'Union monétaire européenne (UME). Le rythme de réduction du déficit s'est néanmoins fortement ralenti après 1997. Au cours de la période 1997-2000, les gains procurés par l'augmentation des recettes et la baisse des paiements d'intérêt – équivalant au total à 4.4 points de pourcentage du PIB sur trois ans – ont été très largement annulés par le gonflement des dépenses primaires courantes.

L'augmentation de la consommation primaire publique (graphique 18) a tenu à des facteurs intervenant aussi bien au niveau des coûts qu'au niveau des intrants. Au cours des six ou sept dernières années, la masse salariale rapportée au PIB s'est sensiblement gonflée, pour dépasser 15 pour cent, soit près de la moitié de la dépense courante primaire. La tendance ascendante des dépenses de personnel tient à l'augmentation régulière de l'emploi et des salaires réels dans le secteur public, ainsi qu'aux pressions grandissantes exercées par le système de sécurité sociale des fonctionnaires (voir la section ci-dessous) :

– L'emploi dans le secteur public s'est accru en moyenne de 3.3 pour cent par an entre 1995 et 2001. Ce taux est près de deux fois supérieur au taux de croissance de l'emploi total dans l'ensemble de l'économie, de sorte qu'en 2000 la part du secteur public dans l'emploi total a dépassé les moyennes de l'OCDE et de l'UE. L'essentiel des nouvelles embauches ont été le fait de l'administration publique et des ministères de la Santé et de l'Éducation, dont les effectifs n'ont cessé de s'accroître (voir ci-dessous). Ces dernières années, la création de plusieurs services et instituts autonomes a également contribué à l'expansion des embauches à quoi il faut ajouter l'effet des obstacles juridiques au reclassement des fonctionnaires.

© OCDE 2003

Graphique 17. **Dépenses publiques**
% du PIB

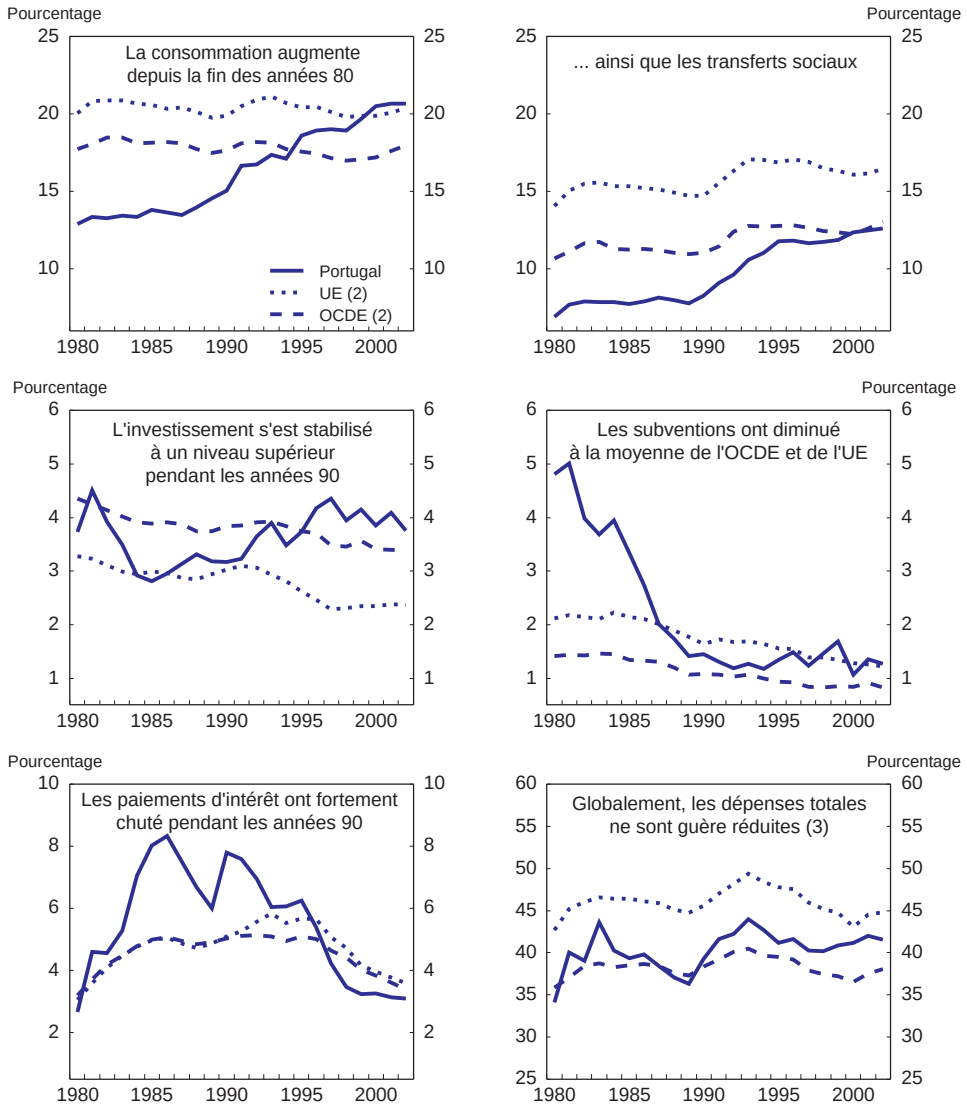


1. Les dépenses totales sont la somme des dépenses courantes et des dépenses nettes en capital. En 2000, les recettes exceptionnelles tirées de la vente des licences de téléphonie mobile sont comptabilisées comme dépenses négatives en capital, équivalant à 0.3 pour cent du PIB.
2. Part des dépenses publiques totales dans le PIB. Les pays sont classés en fonction du PIB par habitant à prix constants et à PPA constants, par ordre croissant.

Source : OCDE, *Perspectives économiques* nº 72 (décembre 2002).

© OCDE 2003

Graphique 18. **Dépenses des administrations publiques par catégorie**[1]
% du PIB



1. Sur la base de SEC 95. Estimations de l'OCDE pour l'UE et l'OCDE en 2002.
2. Moyenne pondérée des pays pour lesquels on dispose de données.
3. Les dépenses totales correspondent à la somme des dépenses courantes et des dépenses nettes en capital.

Source : OCDE, *Perspectives économiques* nº 72 (décembre 2002).

© OCDE 2003

– Plus important encore, la rémunération moyenne des salariés du secteur public s'est accrue de plus de 20 pour cent en termes réels pendant la même période, contre 14 pour cent dans le secteur privé. Ce phénomène a essentiellement résulté de la revalorisation des salaires dans l'administration publique et d'avancements automatiques en fonction de l'ancienneté qui ont fait progresser la rémunération moyenne à des taux supérieurs à ceux relevés dans le secteur privé. Ces exercices de reclassement ont alourdi la masse salariale du secteur public de 3½ pour cent par an en moyenne. Il n'est pas facile de prouver que ces augmentations ont été supérieures à ce qui aurait été nécessaire pour aligner les rémunérations du secteur public sur celles du secteur privé. Il est cependant révélateur que les employés du secteur public quittent rarement la fonction publique pour prendre un emploi dans le privé.

En ce qui concerne l'avenir, il est probable que certains facteurs structurels continueront d'exercer des pressions sur les dépenses salariales. Il sera difficile de réviser à la baisse les avancements automatiques du fait de l'ancienneté et les augmentations de salaires qui s'appliquent au vaste secteur public. Surtout, bien que des réformes soient actuellement en cours dans le système de pensions du secteur privé, seuls des efforts limités ont été faits pour atténuer les pressions qui s'exercent sur le régime, déjà fragile, de retraite des fonctionnaires, la *Caixa Geral de Aposentações* (CGA) (encadré 4). Des mesures ont été prises pour assurer la viabilité à long terme du système, notamment en réduisant la générosité des prestations pour les personnes entrées dans la fonction publique après 1993 afin de couvrir les engagements contractés à l'égard des fonctionnaires qui prendront leur retraite dans les années à venir[34]. Ces dispositions devraient porter leurs fruits à plus long terme. D'ici là, la charge imposée aux contribuables devrait être atténuée par tous les moyens disponibles, en augmentant les cotisations et en réduisant la progression des prestations.

De plus, la demande de services sociaux plus conforme aux normes européennes a entraîné un alourdissement des dépenses au titre de la santé, de l'éducation et de la protection sociale (le revenu minimum garanti a vu le jour en 1999), de sorte qu'à la fin des années 90 la part globale de ces programmes dans les dépenses totales s'établissait à un peu moins de 60 pour cent (graphique 19, partie B). Du fait du vieillissement de la population, les pressions exercées sur les dépenses publiques s'intensifieront, comme dans les autres pays de l'OCDE. Il ressort de simulations faites par l'OCDE que les dépenses au titre des soins de santé pourraient s'accroître encore de 3 points de PIB d'ici 2030 du fait du seul vieillissement démographique (OCDE, 2001a). Qui plus est, le prix des services de santé au Portugal reste plus faible que dans les autres pays de l'UE. Comme il est probable que les prix des biens et services non échangeables augmenteront par rapport à ceux des biens et services échangeables, par le biais de l'effet Balassa-Samuelson, les prix des

© OCDE 2003

Encadré 4. Système de pension des fonctionnaires (Caixa Geral de Aposentações, CGA)

La CGA est un régime de retraite par répartition à prestations définies, les cotisations reçues des souscripteurs et des employeurs étant distribuées sous forme de pensions. L'État apporte les fonds nécessaires pour équilibrer les comptes de la CGA, laquelle n'est pas actuariellement équilibrée, ce qui la rend particulièrement sensible aux effets du vieillissement démographique et au gonflement des rapports de dépendance économique qui en sera le corollaire. De plus, le montant de la pension moyenne ne prend pas encore en compte la récente et forte progression des salaires du secteur public.

Le régime a déjà été confronté à de fortes pressions du fait du vieillissement de la population. De 1990 à 2001, le nombre de retraités a plus que doublé, tandis que le nombre de cotisants en activité progressait, selon les estimations, de 17 pour cent. En 2000, 20 pour cent des dépenses salariales de l'État étaient représentés par les pensions des fonctionnaires, tandis que les subventions directes au régime atteignaient 2 pour cent du PIB. Les versements de la CGA devraient augmenter rapidement au cours des prochaines décennies. Ceci tient à la fois au fait que les pensions des fonctionnaires sont indexées sur les traitements et au nombre croissant des retraités : 40 pour cent des fonctionnaires doivent prendre leur retraite dans moins de dix ans. La CGA se développera et les transferts des administrations publiques au régime augmenteront plus rapidement que les cotisations des fonctionnaires pour faire face aux engagements pris à l'égard de ceux qui prendront leur retraite dans les années à venir[1].

Le budget de l'État pour 2003 a modifié la CGA afin de maîtriser la croissance future des dépenses. Depuis le 1er janvier 2003, le salaire servant de base au calcul de la retraite est net des cotisations à la CGA. De plus, les fonctionnaires qui ont acquis tous leurs droits à pension mais qui n'ont pas encore atteint l'âge minimum légal (60 ans) peuvent se retirer plus tôt mais avec une pension réduite. Jusqu'à la fin de 2002 un cotisant à la CGA ayant acquis tous les droits à pension pouvait prendre sa retraite avant l'âge légal en percevant une pension à taux plein. Depuis le début de 2003, les prestations de retraite sont réduites de 4.5 pour cent par année manquante. Bien que ces mesures aillent dans le bonne direction, elles n'auront qu'un impact financier limité à court terme et sont insuffisantes pour rétablir l'équilibre financier de la CGA[2].

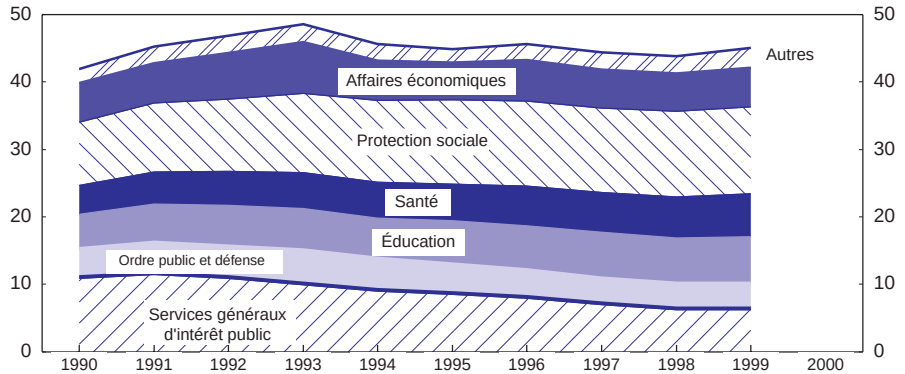
1. Tous les fonctionnaires, à l'exception des salariés des entreprises publiques, cotisent au régime de sécurité sociale des fonctionnaires.
2. Selon les estimations, un grand nombre de cotisants à la CGA ayant acquis la totalité des droits à pension auront demandé à en bénéficier avant la fin de 2002.

services de santé augmenteront sans doute plus vite que le niveau général des prix. Ce secteur pose donc des problèmes particuliers, sur lesquels on reviendra plus loin.

© OCDE 2003

Graphique 19. **Principales composantes des dépenses des administrations publiques**[1]
En % du PIB

A. Portugal



B. Comparaison internationale, 1999[2]
% du PIB

	Services généraux	Défense, ordre public	Éducation	Santé	Protection et sécurité sociale	Affaires économiques	Autres	Dépenses d'intérêt public totales
Autriche	8.2	2.5	6.1	8.1	21.5	5.0	2.4	53.8
Belgique	10.4	2.8	6.2	6.3	17.5	4.8	2.1	50.2
Danemark	4.6	2.6	8.0	5.3	24.0	4.4	2.5	56.0
France (1993)	4.6	4.2	6.0	10.8	19.5	4.7	6.7	56.6
Allemagne	6.5	2.9	4.4	6.2	22.0	4.3	2.5	48.8
Finlande	6.5	3.1	6.6	5.9	22.4	5.2	2.3	52.1
Grèce	10.4	4.2	4.1	3.9	19.3	0.2	1.1	43.4
Irlande	5.9	2.2	4.2	5.7	7.1	7.3	2.4	34.8
Italie	9.9	3.2	5.1	5.8	18.2	4.0	2.6	48.8
Pays-Bas	8.9	3.1	4.8	4.0	18.0	5.1	3.3	47.1
Portugal	**6.4**	**3.7**	**6.9**	**6.4**	**13.0**	**5.8**	**2.9**	**45.1**
Espagne (1995)	1.8	3.8	4.9	5.5	15.2	6.2	9.9	47.2
Suède	10.1	3.8	6.8	6.3	25.3	4.8	3.2	60.3
Royaume-Uni (1995)	1.9	5.5	5.4	5.8	16.4	3.3	6.0	44.3
UE, moyenne non pondérée	6.9	3.4	5.7	6.2	18.5	4.7	3.6	49.2

1. Sur la base SEC 95.
2. Pour la France, l'Espagne et le Royaume-Uni, en raison du manque d'informations, les données sont présentées sur la base SNA 1968.

Source : OCDE, *Comptes nationaux*.

© OCDE 2003

*L'investissement public a été gonflé par l'adhésion à l'*UE *malgré des gels de dépenses*

Pendant la seconde moitié des années 90, les investissements publics du Portugal se sont stabilisés à un niveau supérieur aux moyennes de l'OCDE et de l'UE, principalement du fait du cofinancement assuré par l'UE (graphique 18). Depuis son adhésion à l'Union européenne en 1986, le Portugal a reçu en moyenne l'équivalent de 3 pour cent de PIB par an sous forme de transferts structurels dans le contexte des Cadres communautaires d'appui (CCA) successifs, transferts qui couvrent à la fois des fonds structurels et des fonds de cohésion. Ces transferts, équivalant à 15 pour cent des dépenses publiques en biens et services, ont largement contribué à la modernisation et à la restructuration de l'économie portugaise, en facilitant le processus de convergence vers les niveaux moyens de productivité de l'UE. Le développement des infrastructures en a tout particulièrement bénéficié. La densité du réseau routier a doublé entre 1994 et 2000 et un fort pourcentage des lignes ferroviaires a été électrifié (voir chapitre IV). Grâce à ces transferts, les investissements publics sont passés de 2.8 pour cent du PIB en 1985 à 4.1 pour cent en 2001. Selon des estimations récentes, cette expansion a entraîné des investissements ainsi que des emplois privés au Portugal, avec une incidence positive sur la croissance de la production[35].

Néanmoins, malgré l'ampleur relative constatée des dépenses d'équipement, des problèmes de planification et d'exécution pourraient avoir freiné la convergence du Portugal vers les niveaux de productivité des pays plus avancés de l'UE. On ne constate guère de progrès dans les domaines de l'innovation, de la recherche et du développement, tandis que les gels ponctuels et temporaires de dépenses auxquels les autorités ont eu recours pour atteindre les objectifs du Pacte de stabilité et de croissance au cours des dernières années ont entraîné des réductions disproportionnées et des reports des dépenses d'équipement non couvertes par les fonds structurels. De plus, l'ampleur des transferts en capital qui contribuent à financer les déficits chroniques de certaines entreprises publiques (environ 0.2 pour cent du PIB) a pour effet de gaspiller des ressources qui pourraient être affectées à des investissements publics plus productifs.

Le troisième C*adre communautaire d'appui* (CCA III) apportera au Portugal l'équivalent de 2.7 pour cent de PIB par an entre 2000 et 2006, l'accent étant particulièrement mis sur le développement des technologies de l'information et des communications (TIC). Les projets d'investissement cofinancés par les fonds couverts par le CCA III devraient représenter environ 20 pour cent de l'investissement total[36]. Néanmoins, rien ne garantit que le Portugal disposera après 2006 de fonds de montants comparables au titre des CCA, ce qui implique que les finances publiques seront alors soumises à des pressions encore plus fortes si les dépenses d'infrastructure doivent se poursuivre à des taux suffisants pour accélérer la convergence vers les normes de l'UE[37].

© OCDE 2003

S'attaquer aux problèmes que pose le processus de gestion budgétaire

La maîtrise des dépenses a été assurée par des mesures d'urgence…

Outre les problèmes liés au développement économique, domaine dans lequel le Portugal a comblé son retard par rapport à ses partenaires européens, les dépenses de ce pays sont soumises – mais à des degrés différents – à des pressions qui s'exercent également dans d'autres économies de l'OCDE. Néanmoins, dans le cas du Portugal, les pressions budgétaires tiennent aussi aux lacunes de la maîtrise des dépenses, les prévisions de dépenses primaires ayant été régulièrement dépassées ces dernières années, souvent de plus de 3 points de pourcentage[38]. Pour contenir le déficit face à de tels dépassements, il a fallu faire largement appel à des clauses de sauvegarde afin de respecter les objectifs budgétaires. Ces clauses laissent une grande latitude aux autorités pour procéder en milieu d'exercice à des réductions de crédits. L'Exécutif (dans la pratique le ministère des Finances) décide seul si un gel de dépenses se justifie pour atteindre l'objectif fixé en matière de déficit. Il décide également des dépenses qui seront gelées, aussi bien entre les différentes catégories de dépenses qu'à l'intérieur de chacune d'elles[39]. Généralement, un gel des dépenses est considéré comme une action préventive. Il peut ou non se transformer en réduction définitive, en fonction de l'évolution budgétaire d'ensemble (du côté des recettes comme du côté des dépenses)[40]. Néanmoins, le recours incessant à ce mécanisme peut entraîner des inefficiences et des déséquilibres dans la composition des dépenses publiques. De tels dépassements chroniques sont également symptomatiques de graves lacunes dans l'établissement des budgets initiaux, ainsi que dans leur mise en œuvre.

… en raison de failles dans le processus de gestion budgétaire

Pendant les années 90, plusieurs mesures de réforme ont été prises pour tenter d'améliorer l'efficience et la transparence de l'administration publique, pour renforcer le contrôle interne et pour moderniser les systèmes comptables. Néanmoins, ces mesures ayant été de portée limitée et n'ayant pas suffi à empêcher des problèmes récurrents de maîtrise de dépenses, les autorités ont été amenées à entreprendre une réforme d'ensemble (OCDE, 1999 et 2001a). En 2001, contraint de maintenir les dépenses courantes à moyen terme sur une trajectoire conforme à l'objectif, le gouvernement a lancé un vaste effort de réformes afin de revoir le processus budgétaire et les mécanismes de contrôle des dépenses. Un groupe de travail, appelé ECORDEP (*Estrutura de Coordenação da Reforma da Despesa Pública*), créé au sein du ministère des Finances, a été chargé d'identifier les principaux domaines où une réforme était nécessaire. Son rapport, le *Relatório de Coordenação para a Reforma da Despesa Pública*, a été rendu public en septembre 2001.

© OCDE 2003

Dans ce rapport, destiné à guider la réforme des dépenses publiques, le Groupe de travail identifie plusieurs lacunes du processus budgétaire et des mécanismes de contrôle :

– Il *n'existe pas de règle budgétaire explicite concernant la maîtrise des dépenses*. L'objectif du Pacte de stabilité et de croissance est d'inscrire le déficit du Portugal sur une pente décroissante afin de parvenir à l'équilibre budgétaire d'ici à quelques années, mais il n'existe aucune règle en matière de discipline budgétaire.

– L*es hypothèses macroéconomiques ne sont pas examinées de manière approfondie, pas plus qu'elles ne sont discutées par des experts indépendants ou par le* Parlement. Les hypothèses macroéconomiques figurant dans les documents relatifs au projet de budget annuel sont souvent fondées sur un scénario exagérément optimiste qui ne tient pas compte du cycle conjoncturel et qui n'est pas discuté dans le détail par le Parlement ou des experts indépendants.

– L*e système de comptabilité repose essentiellement sur les règlements effectifs*[41].

– L*e contrôle et l'évaluation sont inadéquats*. Le ministère des Finances lance le processus budgétaire et négocie avec les ministères techniques et les agences indépendantes leurs programmes respectifs avant de présenter le projet de budget au Parlement pour approbation. La loi définit les procédures et les plafonds de dépenses à chaque niveau de la hiérarchie. Les ressources non dépensées ne peuvent être reportées, ce qui encourage les responsables des ministères techniques à utiliser la totalité des ressources annuelles qui leur sont attribuées ; de même, les excédents réalisés par un service ou un ministère ne peuvent être reportés et/ou réaffectés à d'autres activités. Il n'est pas procédé à des évaluations des résultats par agence ou par département, et il n'existe aucun contrôle financier interne dans certains domaines tandis que l'on constate dans d'autres un chevauchement de compétences.

– L*a coordination entre l'administration centrale et les collectivités locales n'est pas satisfaisante*. Les collectivités locales sont tributaires de transferts de l'administration centrale qui ne sont pas assortis de conditions particulières (voir ci-après), mais elles disposent d'une certaine autonomie au niveau des dépenses. La loi budgétaire de l'administration centrale stipule que les dépenses courantes ne peuvent dépasser les recettes courantes, et fixe un plafond au service annuel de la dette, mais la loi sur les finances locales ne plafonne pas le montant annuel net des emprunts destinés à financer des dépenses d'investissement. Les collectivités locales peuvent être fortement déficitaires, notamment lorsqu'elles sont soumises à des pressions

© OCDE 2003

politiques et le plafond fixé au service de la dette n'est guère contraignant en raison de la faiblesse des taux d'intérêt (tel a été le cas par exemple en 2001, avant les élections municipales de décembre). De toute façon, aucune sanction n'est prévue en cas de dépassement du plafond fixé au service de la dette tandis que la surveillance des finances des collectivités locales est entravée par l'absence de statistiques budgétaires à jour.

... qui ont conduit à un effort de réforme au niveau de l'administration

En août 2001, compte tenu de ces problèmes, le Parlement a adopté une nouvelle loi cadre pour le budget de l'État, ainsi qu'un ensemble de mesures visant à améliorer la gestion des dépenses (encadré 5). La nouvelle législation pose les principes généraux d'une rationalisation des décisions budgétaires et financières des différentes branches de l'administration, et jette les bases d'une coordination financière entre les différents niveaux d'administration, ce qui devrait aider à améliorer la coordination sur le plan budgétaire et à surveiller l'endettement des autorités infranationales. La pièce centrale de ce texte, approuvée par la nouvelle administration, est l'adoption d'une procédure budgétaire en deux étapes. Au cours de la première étape, au printemps, le gouvernement établit un programme de dépenses pluriannuel qui fixe un plafond pour la première année ; au cours de la seconde étape, qui intervient pendant l'été, le gouvernement prépare le projet de loi budgétaire annuel, qui doit être soumis au Parlement le 1er octobre. Le processus budgétaire de l'État deviendra de ce fait plus transparent.

Néanmoins, le budget et l'ouverture des crédits par le Parlement ne sont pas assujettis à des plafonds de dépenses pré-approuvés sur l'ensemble de la période couverte par le programme de dépenses. Les plafonds de dépenses fixés pour les trois dernières années ont seulement un caractère indicatif et peuvent être modifiés en fonction de l'évolution des variables macroéconomiques et budgétaires. Le plafond imposé au volume annuel de l'endettement des collectivités locales s'accompagne d'une sanction qui réduit les transferts de l'État si le plafond n'est pas respecté, mais il n'y a pas de règle empêchant l'administration centrale de renflouer les niveaux inférieurs d'administration. De même, les collectivités locales ne sont pas tenues de fournir les informations nécessaires en temps voulu pour permettre le suivi et la vérification comptable des finances locales. Certains pays de l'UE sont allés jusqu'à approuver une loi sur la stabilité interne du budget pour que tous les niveaux d'administration soient tenus de respecter le Pacte de stabilité et de croissance[42]. Bien que constituant un pas essentiel dans la bonne direction, la nouvelle loi cadre n'a donc guère de chances d'éviter tous les dépassements de dépenses à l'avenir, et il importera de veiller à ce que les nouvelles règles soient intégralement mises en œuvre dans la pratique.

© OCDE 2003

Encadré 5. Loi cadre 2001 pour le budget de l'État et loi de stabilité budgétaire de 2002

La loi cadre 2001 pour le budget de l'État marque la première étape de la réforme des procédures budgétaires. La loi de stabilité budgétaire, approuvée en juillet 2002 et intégrée dans la loi cadre pour le budget de l'État, prévoit de nouvelles dispositions qui contribuent à assurer la stabilité budgétaire.

La loi cadre 2001 pour le budget de l'État comporte les dispositions suivantes :

Programmation financière pluriannuelle

- Mise en œuvre d'une planification financière pluriannuelle à compter de la préparation de la loi de finances 2003.
- Cette planification doit s'étendre sur quatre ans, parallèlement au Pacte de stabilité et de croissance de l'UE, et fixer un objectif explicite et crédible pour les dépenses primaires courantes.
- La loi de finances doit comporter des estimations pluriannuelles des avoirs et des engagements de l'administration centrale, des administrations régionales et des collectivités locales. Le fonds de sécurité sociale ainsi que les fonds et services autonomes doivent également présenter des estimations pluriannuelles dans leurs budgets.

Procédure budgétaire en deux temps

- Au mois de mai, le gouvernement doit présenter le pré-budget au Parlement pour discussion. Ce document doit indiquer l'orientation des dépenses publiques dans le cadre d'un scénario macroéconomique à moyen terme et doit fixer des plafonds de dépenses pour la première année et certaines indications concernant ces plafonds pour les années suivantes. Le gouvernement doit également soumettre un plafond indicatif de dépenses pour les collectivités locales. La première étape du processus s'achève avec l'adoption par le Parlement du plafond de dépenses.
- La deuxième étape couvre la préparation du projet de loi annuel de finance par le gouvernement et le vote des crédits par le Parlement.

Budgétisation par activité

- Le budget de l'État doit être organisé par programme. La budgétisation par activité devrait aider à déterminer plus précisément, par le biais d'indicateurs de gestion, les liens entre les résultats et les ressources humaines et financières. L'inclusion de clauses de caducité automatique et de procédures visant à mettre progressivement à profit les enseignements de la budgétisation par activité est l'un des principaux intérêts de cette méthode.

© OCDE 2003

Encadré 5. **Loi cadre 2001 pour le budget de l'État et loi de stabilité budgétaire de 2002** (*suite*)

Renforcement des mécanismes d'audit et de contrôle

– Afin de renforcer les mécanismes d'audit et de contrôle, chaque ministère aura un contrôleur financier interne, chargé de suivre l'exécution du budget et de produire des comptes consolidés. L'exécution du budget fera également l'objet d'audits externes à intervalles réguliers de 6 à 8 ans.

Amélioration de la coordination financière à l'intérieur du secteur public

La loi de stabilité budgétaire de 2002 comporte les dispositions suivantes :

– Le budget des fonds et services autonomes doit être équilibré ou excédentaire. Tous les fonds et services autonomes, à l'exception de ceux dont l'existence est prévue par la constitution, ou qui sont intégrés au système national de santé ou qui sont des organes de surveillance, perdent leur autonomie financière si leurs ressources propres ne couvrent pas au moins les deux tiers de leurs dépenses (par des recettes autres que des transferts de l'administration centrale).

– Le ministère des Finances peut demander à d'autres sous-secteurs des administrations publiques de fournir en cours d'année et de manière régulière des informations financières à jour sur leurs résultats budgétaires

– Si les niveaux d'administration infranationaux ou les fonds autonomes dépassent le plafond à l'augmentation annuelle de leur endettement fixé dans le budget de l'État ou s'ils ne fournissent pas les informations financières requises en temps voulu, les transferts de l'État peuvent être réduits ou suspendus.

En juillet 2002, le Parlement a approuvé la loi de stabilité qui complète la loi cadre de 2001. Ce texte renforce la coordination financière entre tous les niveaux d'administration, et pose trois principes : le premier principe, la stabilité budgétaire, exige que la situation budgétaire des administrations publiques soit équilibrée ou excédentaire sur la base des comptes nationaux (SEC 95) ; le deuxième principe, ou principe de solidarité, impose à tous les secteurs des administrations publiques de contribuer à la stabilité budgétaire ; le troisième principe a trait à la transparence et implique que tous les niveaux d'administration fournissent des informations financières sur l'exécution de leur budget. De plus, la loi de stabilité budgétaire permet au gouvernement de définir, dans le budget de l'État, des mesures propres à assurer la stabilité budgétaire (encadré 5).

© OCDE 2003

Améliorer l'efficacité des dépenses publiques par rapport à leur coût

Les pressions exercées sur les dépenses qui rendent si essentielle l'adoption de nouvelles mesures de gestion et de contrôle ne sont pas spécifiques au Portugal. Elles sont cependant en partie le résultat des caractéristiques institutionnelles du système portugais qui déterminent le coût et l'efficience des services publics. Trois de ces caractéristiques, qui méritent d'être notées, concernent l'efficacité de la gestion des ressources humaines, les rôles respectifs du secteur public et du secteur privé dans la fourniture des services publics, et les structures d'incitations qui découlent des relations entre les collectivités locales et le gouvernement central.

Inefficiences dans la gestion des ressources humaines

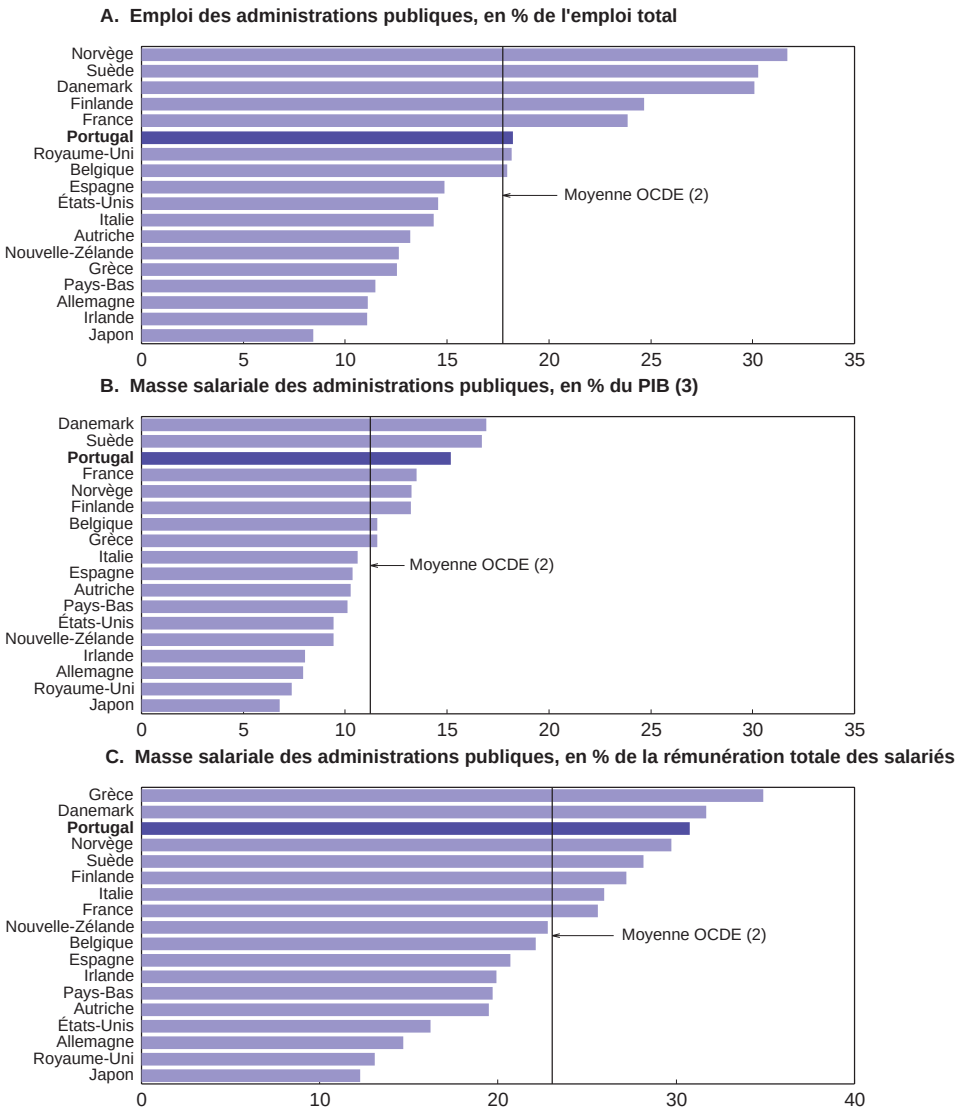
Bien que le niveau des effectifs du secteur public soit, on l'a vu, désormais proche de la moyenne de l'OCDE, le Portugal se caractérise à la fois par l'ampleur relativement importante des dépenses au titre des salaires et traitements et par la forte prime de salaire dont bénéficie le secteur public (graphique 20), l'écart de rémunération entre le secteur public et le secteur privé étant le plus élevé de la zone UE[43]. A caractéristiques identiques, une femme portugaise travaillant dans l'administration reçoit un salaire horaire supérieur de 64.6 pour cent à celui d'une femme employée dans le secteur privé ; l'avantage de salaire pour les hommes est pour sa part de 37.6 pour cent (tableau 10)[44]. De plus, les conditions de rémunération dans le secteur public deviennent encore plus favorables lorsque l'on tient compte des prestations non salariales (générosité des régimes de pension, flexibilité des horaires de travail, conditions de travail moins stressantes et prédominance des emplois à vie, par exemple), qui rendent les emplois du secteur public encore plus attrayants. Les personnes travaillant dans l'administration ne quittent pratiquement jamais le secteur public de leur propre chef, et le nombre de candidats est élevé chaque fois que de nouvelles vacances sont annoncées dans les administrations publiques.

De nouvelles dispositions concernant l'emploi ont été adoptées en 1998, afin de moderniser les effectifs du secteur public et d'améliorer leurs qualifications et leur performance[45]. Les agents permanents sont autorisés à opter pour une semaine de travail de quatre jours, sous réserve de certaines conditions. Les fonctionnaires proches de l'âge de la retraite ont la possibilité de travailler à temps partiel en fin de carrière. Les autorités s'attendaient à ce que ceci permette un renouvellement partiel des effectifs de l'administration sans alourdir la masse salariale. Néanmoins, en 1999, année de la dernière enquête sur les administrations publiques, 2.7 pour cent seulement des fonctionnaires avaient un emploi à temps partiel, bien que 26 pour cent des effectifs soient âgés de plus de 50 ans. Certains efforts ont également été faits pour encourager la mobilité interne des agents. Les salariés peuvent présenter leur candidature à des emplois offerts tant

© OCDE 2003

Graphique 20. **Emploi et masse salariale des administrations publiques dans les pays de l'OCDE**[1]

%



1. 2001. Les données sont des estimations de l'OCDE. Non compris les entreprises publiques, sauf dans le cas du Japon.
2. Moyenne non pondérée.
3. Salaires et cotisations de sécurité sociale.

Source : OCDE, *Perspectives économiques* nº 72 (décembre 2002).

© OCDE 2003

Tableau 10. **Écarts de salaire entre les secteurs public et privé**[1]
Pourcentage

	Hommes	Femmes
Autriche	–2.3	11.9
Belgique	3.6	2.9
Danemark	–9.0	7.1
France	7.7	14.7
Allemagne	0.8	13.7
Grèce	10.3	22.0
Pays-Bas	2.8	5.7
Irlande	32.8	41.0
Italie	10.3	25.8
Luxembourg	31.0	36.5
Portugal	**37.6**	**64.6**
Espagne	19.7	34.8
Royaume-Uni	2.8	10.5
Moyenne des pays ci-dessus	11.2	21

1. Les estimations sont fondées sur un échantillon de ménages dans l'Union européenne, données harmonisées par Eurostat.

Source : Portugal et Centeno (2001).

au niveau des administrations locales qu'au niveau de l'administration centrale, et peuvent demander à être transférés ou détachés d'une administration à une autre de la même façon qu'ils peuvent passer d'un service à un autre.

Bien que les agents du secteur public soient libres de passer d'un poste à un autre au sein de l'administration publique, ils ne peuvent être obligés à le faire. Les obstacles juridiques qui empêchent les gestionnaires de transférer des fonctionnaires d'un service à un autre, d'un niveau d'administration à un autre et d'une fonction à une autre n'ont pas été levés. Il en résulte des doubles emplois dans certains services et des sous-effectifs dans d'autres, avec pour conséquence une répartition très inefficiente des ressources humaines dans le secteur public. Ainsi, le ministère de l'Éducation n'a guère la possibilité de réaffecter les enseignants qui occupent un emploi à vie dans une école donnée où le nombre d'élèves a diminué vers les établissements qui en auraient le plus besoin. Des problèmes analogues se sont posés à d'autres ministères. La faible mobilité de l'emploi public s'est traduite par un comportement asymétrique en matière de dépenses. L'emploi public tendait à s'ajuster en hausse lorsqu'une nouvelle demande apparaîssait dans un secteur déterminé, mais ne s'ajustait pas en baisse lorsque la demande disparaîssait, ce qui contribuait à une augmentation régulière du nombre des effectifs de la fonction publique depuis 1990 (tableau 11). Toutefois, depuis la mi-2002, le gouvernement a proposé de nouvelles règles pour accroître la mobilité. La législation créant un « fonds » d'emploi de fonctionnaires a été approuvée. Ce « fonds » d'emploi devrait être en place

© OCDE 2003

Tableau 11. **Tendances de l'emploi des administrations publiques**
En pourcentage de l'emploi total

	1990	1995	2000	2002[1]
Portugal	**14.8**	**17.2**	**18.1**	**18.2**
Belgique	18.9	18.2	18.4	18.6
Irlande	13.7	13.1	11.0	11.6
Grèce	12.3	12.2	12.5	12.6
Espagne	13.5	15.0	14.4	14.6
UE	18.3	18.8	17.9	18.0
Zone euro	15.9	16.5	15.8	15.8
OCDE	16.2	17.6	16.9	16.9

1. Estimations de l'OCDE.
Source : OCDE.

début 2003[46]. Le gouvernement semble aussi engagé à utiliser des contraintes budgétaires dures pour plusieurs départements (à l'exception des services de santé).

Enfin, on s'accorde largement à reconnaître que l'absence d'incitation dans le système de rémunérations de la fonction publique portugaise nuit à la performance des cadres et des salariés. Comme dans beaucoup de pays de l'OCDE, les salaires sont fondés sur des barèmes rigides liés à la catégorie professionnelle et à l'ancienneté. De plus, la promotion est généralement fondée davantage sur l'ancienneté que sur le mérite. En règle générale, le système de rémunérations des fonctionnaires portugais ne comporte pas de disposition permettant de lier le salaire à la productivité individuelle ou à la performance[47] : les compétences des fonctionnaires ne sont pas clairement définies, il n'existe pas de système adéquat d'évaluation des performances, et les performances médiocres ne sont donc pas sanctionnées, pas plus qu'une performance exceptionnelle n'est systématiquement récompensée. Néanmoins, depuis 1998, il existe à titre expérimental un dispositif de rémunération au rendement dans le but d'améliorer la qualité du Service national de santé, de l'administration fiscale et de la justice[48]. Les mesures visant les services de santé sont décrites ci-après. En ce qui concerne l'administration fiscale, tous les salariés partagent une prime de productivité par équipe fondée sur l'aptitude du service à recouvrir les arriérés d'impôt et lutter contre la fraude fiscale. De même, une prime de groupe est désormais prévue pour les professionnels du système judiciaire lorsque les délais de procédure et la durée des procès sont réduits.

Le rôle des capitaux privés est encore limité

La sous-traitance de la fourniture de services financés par le secteur public et de fonctions de soutien (par exemple nettoyage et entretien des

© OCDE 2003

immeubles) n'est pas une pratique courante au Portugal. Les intrants achetés à d'autres secteurs de services (télécommunications, transports, restauration, assurance, technologies de l'information, immobilier et autres services aux entreprises) ne représentent que 8 pour cent de la valeur des services publics assurés par l'administration publique et la défense, alors que le chiffre correspondant pour d'autres pays de l'OCDE varie entre 10 et 20 pour cent (graphique 21)[49].

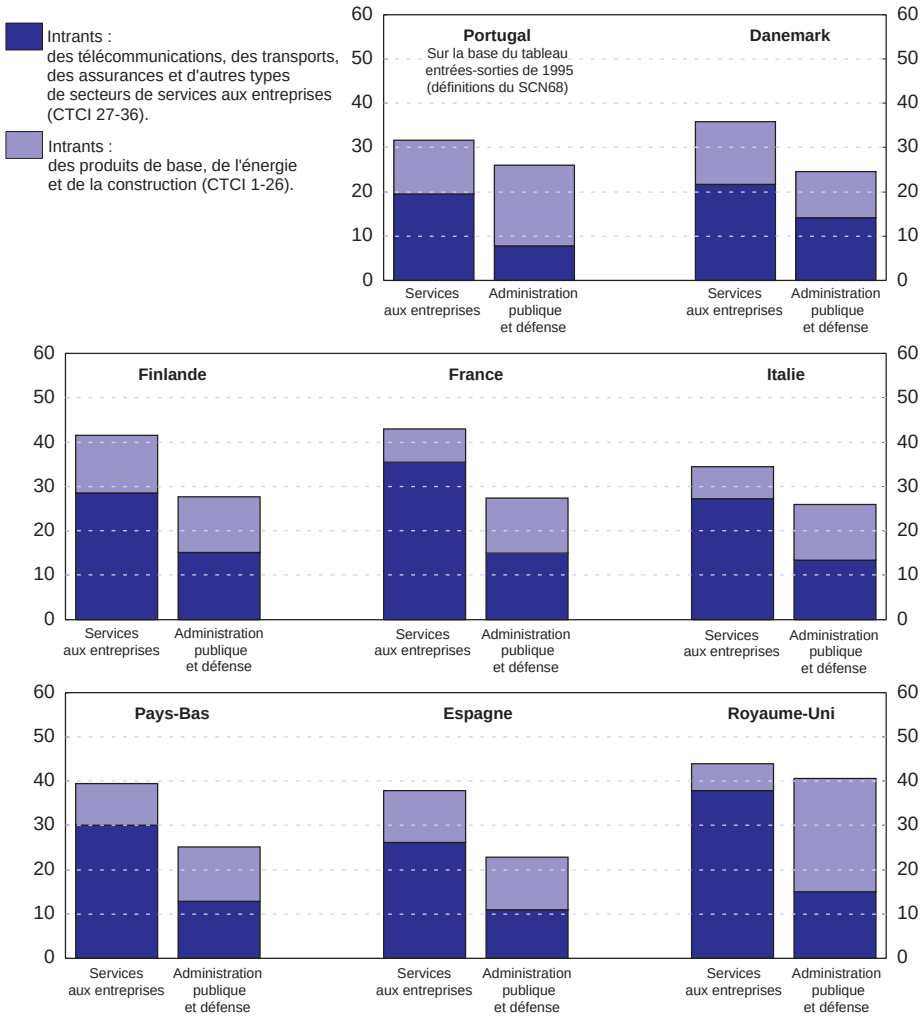
En revanche, pour les grands investissements d'infrastructure, le Portugal a eu largement recours à des partenariats public privé (PPP). Utilisée d'abord pour les autoroutes, la fourniture de services publics par le biais de PPP s'est rapidement développée, et 14 accords ont été conclus en 2000 dans les domaines des transports, de l'eau et de l'énergie. Citons notamment la construction du pont Vasco de Gama en 1998, réalisé dans le cadre d'un contrat de concession de type construction-exploitation-transfert (CET) sur une période de 33 ans, et la concession relative à la construction d'autoroutes. Dans ce dernier cas, les coûts d'exploitation sont couverts par l'État sur la base d'un péage de principe sans qu'aucune redevance soit demandée aux utilisateurs.

Les PPP peuvent effectivement favoriser l'efficience et améliorer la fourniture de certains biens publics[50], mais on ne dispose pas d'évaluation systématique de la performance de ces projets au Portugal. Néanmoins, d'un point de vue budgétaire, certains des projets d'infrastructure financés par des capitaux privés entraînent d'importants engagements explicites et conditionnels pour les années à venir, engagements qui n'ont pas été pris en compte dans le budget (OCDE, 2001a)[51]. C'est seulement si l'efficience de la fourniture des services est améliorée ou si le paiement est répercuté sur les usagers par le biais de redevances dans le cadre de dispositifs de financement par capitaux privés que l'opération se traduira par un bénéfice net. En tout état de cause, les initiatives PPP doivent être soigneusement conçues pour veiller à ce que les risques soient correctement partagés avec le secteur privé, et à ce que les coûts de la mise au point et de la surveillance de ces projets ne soient pas excessifs (encadré 6).

Pour assurer la concurrence au niveau des marchés publics, il est essentiel d'annoncer internationalement les appels d'offres. Le Portugal a eu largement recours à cette méthode. Pendant la seconde moitié des années 90, environ 15 pour cent de la valeur totale des marchés publics ont fait l'objet d'appels d'offres internationaux chaque année entre 1995 et 2000, soit plus que la moyenne des pays de l'UE. Plus récemment cependant, d'autres pays de l'UE comme la Grèce, l'Irlande et l'Espagne, avec lesquels la comparaison avec le Portugal pourrait être la plus évidente, ont progressivement élargi la part des marchés publics faisant l'objet d'une publicité internationale pour la porter à près d'un quart du total (tableau 12). Il est donc possible, au Portugal également, d'intensifier la concurrence par ce moyen.

© OCDE 2003

Graphique 21. **Sous-traitance**
Composition des intrants en % de la valeur de la production, 1995-1998



Note : Le secteur des services aux entreprises apparaissant aux fins de comparaison dans les premières colonnes couvre les services de comptabilité, de conseil, d'architecture, d'ingénierie et d'aide juridique, CTCI 36. L'administration publique couvre aussi les organismes gérant les régimes obligatoires de sécurité sociale.
Les achats aux/les paiements aux/et entre les services d'administration publique, d'éducation, de santé, de protection sociale et d'aide à la collectivité ont été éliminés, les méthodes statistiques différant selon les pays.
Source : OCDE, STI/EAS sur la base de tableaux d'entrées-sorties tirés des comptes nationaux.

© OCDE 2003

Encadré 6. **Partenariats public-privé : considérations à ne pas négliger**

Les résultats des partenariats public-privé sont fonction des facteurs suivants :

- Le gouvernement est souvent copropriétaire dans des partenariats public-privé afin de veiller à ce que les éventuels bénéfices financiers qui en découlent soient partagés avec le contribuable. Ce système risque d'établir une confusion entre le rôle d'actionnaire du gouvernement et son rôle de responsable de la réglementation, et pourrait aboutir à placer le partenaire privé en place dans une position de monopole de fait. Il fait également peser un plus grand risque sur le budget si le partenaire privé fait faillite.
- Il ressort des études économétriques que la plupart des gains d'efficience découlent non pas de l'adjudication en tant que telle mais plutôt du fait que les sous-traitants potentiels sont en permanence exposés à la concurrence : la concurrence *sur* le marché est plus importante que la concurrence *pour* le marché. Il est donc essentiel que la procédure d'adjudication et de sous-traitance soit organisée de telle manière qu'elle réduise la dépendance du gouvernement à l'égard du détenteur actuel de la franchise ou de la concession.
- En simplifiant les transactions, on réduirait les coûts relativement élevés entraînés par la rédaction des contrats et l'organisation d'adjudications.

Les incitations concernant les dépenses des collectivités locales sont inefficientes

La législation actuelle qui définit la façon dont les collectivités locales peuvent se procurer des fonds ne semble pas établir une relation adéquate entre les décisions d'accroître les dépenses et la responsabilité de lever des recettes supplémentaires (en particulier au moyen d'un alourdissement de la fiscalité). Les ressources financières des municipalités proviennent en grande partie du budget de l'administration centrale sous forme de transferts sans condition, tandis que les ressources propres des collectivités locales représentent un peu plus du tiers du budget local (graphique 22 et annexe I). La loi sur les finances locales révisée en 1998 régit strictement le financement à ce niveau d'administration, ne laissant qu'une marge de manœuvre très limitée aux collectivités locales pour affecter leurs recettes, notamment celles provenant des impôts locaux. En conséquence, les collectivités locales ne tiennent pas compte du coût social marginal d'un accroissement de ces recettes lorsqu'elles décident de l'affectation de leurs ressources et tendent à utiliser des transferts supplémentaires pour financer de nouvelles dépenses même lorsque leur utilité sociale est faible (Correia da Cunha

© OCDE 2003

Tableau 12. **Part des marchés publics faisant l'objet d'appels d'offres internationaux dans les pays de l'Union européenne**[1]

Valeur des marchés publics faisant l'objet d'appels d'offres, en % de la valeur totale des marchés publics

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Autriche	5	8	7	8	7	13
Belgique	7	8	11	14	16	16
Allemagne	5	6	6	7	5	6
Danemark	16	13	13	13	14	21
Finlande	8	9	8	9	10	13
France	5	7	8	11	12	15
Grèce	34	37	43	45	38	n.d.
Irlande	11	16	19	16	17	21
Italie	10	10	11	11	13	18
Luxembourg	5	7	9	14	13	12
Pays-Bas	5	5	6	5	6	11
Portugal	**15**	**18**	**15**	**16**	**15**	**15**
Espagne	9	11	11	12	17	25
Suède	12	12	13	13	14	20
Royaume-Uni	15	15	17	16	15	22
Total UE	8	9	11	11	11	15

1. Valeur des marchés publics publiés dans le journal officiel de l'UE en pourcentage de la valeur totale estimée des marchés publics.

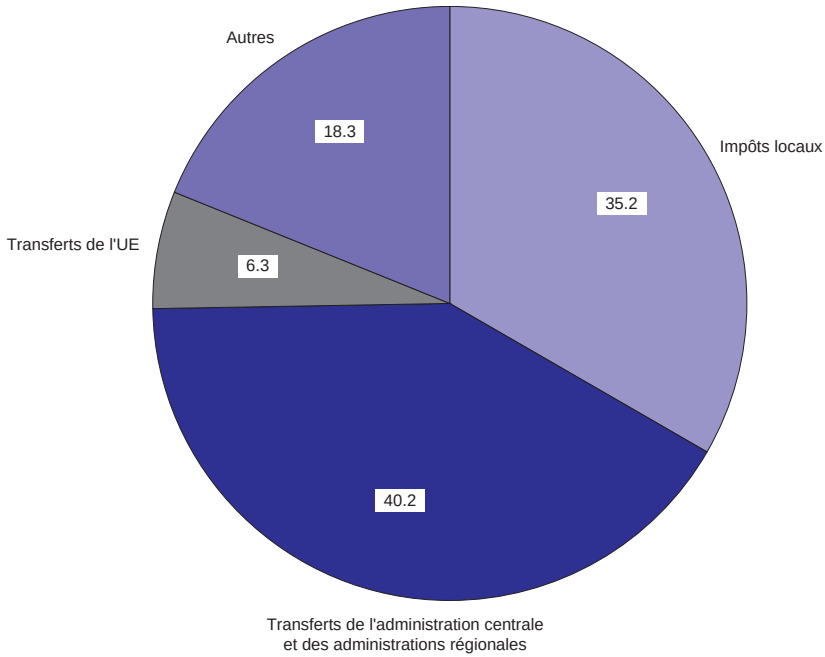
Source : Commission européenne, Direction générale du marché intérieur.

et al., 2002). Ceci n'est pas nécessairement très grave dans la mesure où la fourniture par les collectivités locales de services dans des domaines essentiels tels que les soins de santé, l'enseignement supérieur et les services sociaux, est encore étroitement réglementée par l'administration centrale, ce qui explique la faible part des collectivités locales dans les dépenses totales. Néanmoins, les collectivités locales disposent d'une autonomie de dépenses dans des domaines stratégiques, tels que le personnel des organismes et instituts publics, y compris les écoles pré-primaires et les jardins d'enfants, ainsi que les investissements dans des infrastructures locales (écoles, terrains de jeux, etc.). En 2000 par exemple, les dépenses d'investissements ont représenté 41 pour cent des dépenses locales totales, et un pourcentage encore plus élevé (45.5 pour cent) des investissements totaux des administrations publiques. Les collectivités locales exercent donc une importante influence sur le coût et les résultats d'un certain nombre de programmes de dépenses.

De plus, la loi sur les finances locales au Portugal n'incite pas comme il le faudrait les collectivités locales à contenir leurs dépenses. N'étant guère en mesure de modifier leurs autres sources de financement, les municipalités tendent à couvrir les écarts entre les recettes et les dépenses en contractant des emprunts supplémentaires, lesquels ne sont pas assujettis à des limites légales.

© OCDE 2003

Graphique 22. **Recettes des collectivités locales par source et type**



Source : Jorge Correia da Cunha and Patrícia Silva, Bank of Portugal, Boletim economíco (mars 2002).

Comme on l'a déjà vu, la loi sur les finances locales ne fixe de plafond annuel que sur le service de la dette des collectivités locales et sur les prêts à court terme. Ces plafonds sont fonction du montant total des fonds transférés par l'administration centrale aux collectivités locales et des dépenses passées d'investissement[52]. Au cours de la période 1999-2001, la baisse des taux d'intérêt ainsi que les transferts supplémentaires induits par la révision de la loi en 1998 sur les finances locales ont largement assoupli les plafonds fixés aux emprunts sur la base du service de la dette. Le tableau 13 compare les transferts de l'administration centrale aux collectivités locales sur la base de la Loi de 1998 sur les finances locales avec les transferts qui seraient intervenus de 1999 à 2002 en vertu de la loi antérieure. Les transferts de l'administration centrale aux collectivités locales ont progressé en moyenne annuelle de 13.5 pour cent, contre 8.7 pour cent (hypothèse) sur la base de la loi de 1987. Dans le même temps, les engagements bancaires des collectivités locales se sont accrus en moyenne annuelle de 1 point de PIB, ce qui indique que les transferts supplémentaires

© OCDE 2003

Tableau 13. **Transferts de l'administration centrale et engagements bancaires des collectivités locales**

Millions d'euros

		1998	1999	2000	2001	2002
Transferts de l'administration centrale conformément à :						
La loi de 1998 concernant les finances locales	(A)		1 620.3	1 775.4	2 012.2	2 243.0
Variation en pourcentage			19.7[2]	9.6	13.3	11.5
La loi de 1987 concernant les finances locales[1]	(B)	1 354.1	1 438.8	1 594.3	1 757.8	1 888.8
Variation en pourcentage			6.3	10.8	10.3	7.4
Différence	(C) = (A) – (B)		181.5	181.2	254.4	354.3
En pourcentage du PIB			0.2	0.2	0.2	0.3
Engagements bancaires						
Engagements bancaires nets[3]		570.2	739.5	1 081.3	1 649.8	
En pourcentage du PIB		0.6	0.7	0.9	1.3	
Variations des engagements bancaires nets		53.8	169.3	341.9	568.4	
En pourcentage du PIB		0.1	0.2	0.0	0.5	

1. Les valeurs sont fondées sur les transferts de l'administration centrale en 1998 et sur les estimations de la TVA incorporées dans les budgets de l'État pour les années suivantes.
2. Taux de croissance fondé sur les transferts de l'administration centrale en 1998.
3. Valeurs au 31 décembre.

Source : Budget des administrations publiques 1998-2002 et estimations de la Banque centrale du Portugal.

induits par la loi de 1998 ont servi à financer de nouvelles dépenses plutôt qu'à contenir les emprunts supplémentaires nets des collectivités locales. De l'avis de la Banque centrale du Portugal, ces tendances ont abouti, toutes choses égales d'ailleurs, à une augmentation de 0.2-0.3 pour cent de PIB du déficit total des administrations publiques.

Jusqu'à présent, les collectivités locales ne se sont guère inquiétées du gonflement de leur dette parce que, on l'a vu, aucune sanction n'est prévue en cas de dépassement des plafonds fixés au service de la dette. La maîtrise des dépenses locales devrait s'améliorer grâce aux nouveaux plafonds imposés aux emprunts supplémentaires des collectivités locales par le budget de l'État pour 2003.

Évaluer les résultats des dépenses publiques dans certains domaines

Il est difficile d'apprécier l'efficience des dépenses publiques au titre de biens tutélaires. Dans des secteurs de dépenses comme l'éducation, la santé et les dépenses sociales, il est particulièrement difficile d'établir une comparaison entre les coûts et les résultats. Ces trois catégories de dépenses considérées globalement ont représenté en 2001 plus de 60 pour cent des dépenses des administrations publiques au Portugal. Elles ont augmenté plus rapidement que les autres composantes de dépenses pendant les années 90, et elles sont élevées

© OCDE 2003

par rapport à la moyenne internationale. Le nombre de personnes travaillant dans l'éducation et la santé, personnel administratif compris, a régulièrement augmenté et représentait en 2000 environ 20 pour cent (éducation) et 35 pour cent (santé) de l'emploi public total. Malgré cette lourde charge, les autorités ont fait peu d'évaluation des coûts et des avantages des dépenses d'enseignement public et de politique sociale, et les réformes ponctuelles effectuées dans le domaine de la santé n'ont renforcé l'efficience de ce secteur que d'une manière limitée.

Dans le secteur de l'éducation, les résultats ne sont pas à la hauteur des coûts

L'enseignement primaire et secondaire est coûteux…

Les dépenses publiques au titre de l'éducation s'établissent aux alentours de 5.7 pour cent du PIB et sont de ce fait proches de la moyenne de l'OCDE (tableau 14). Les dépenses par élève dépassent cependant d'environ 14 pour cent la moyenne de l'OCDE dans l'enseignement secondaire, et elles n'ont cessé de s'accroître depuis les années 90. A la différence de quelques autres pays de l'OCDE, la participation du secteur privé au financement de l'enseignement tertiaire est négligeable. Malgré l'ampleur des coûts, le niveau d'instruction au Portugal reste sensiblement inférieur à la moyenne internationale[53] (voir aussi chapitre IV), ce qui encourage un nombre croissant de familles des classes moyennes d'envoyer leurs enfants dans des écoles privées. De plus, des coûts supplémentaires résultent des abandons en cours de scolarité et du fait de certains élèves auxquels il faut une ou plusieurs années de plus que la normale pour achever le deuxième cycle de l'enseignement secondaire[54].

L'ampleur des dépenses par élève tient, semble-t-il, aux traitements élevés du personnel enseignant : dans l'enseignement obligatoire, la masse salariale représente 90 pour cent des dépenses totales. Une comparaison internationale permet de constater que la rémunération relative des enseignants tend à diminuer à mesure que le revenu par habitant s'élève (OCDE, 2002c). Néanmoins, il n'en a pas été ainsi au Portugal. En parité de pouvoir d'achat, les salaires de départ des enseignants sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE mais ils augmentent rapidement avec l'expérience pour dépasser finalement la moyenne (OCDE, 2002c). Globalement, calculés sur la base du revenu par habitant, les traitements des enseignants dépassent d'au moins 9 pour cent la moyenne des autres pays de l'OCDE.

Les restrictions géographiques et la responsabilité limitée des collectivités locales en matière de dépenses ont une incidence sur la dimension des établissements et les résultats obtenus au niveau de l'enseignement obligatoire. Les élèves qui résident dans une municipalité ne sont pas autorisés à s'inscrire dans un établissement dépendant d'une autre municipalité. Ceci résulte pour une large part du système de financement des municipalités, les transferts de l'administration centrale étant calculés sur la base du nombre d'habitants, que ceux-ci utilisent ou

© OCDE 2003

© OCDE 2003

Tableau 14. **Dépenses et coûts unitaires à différents niveaux d'enseignement** (1999)

	Dépenses publiques d'enseignement				Dépenses totales au titre des établissements d'enseignement	Dépenses par élève (2000)[3]	Coûts unitaires		
	Primaire et secondaire[1]	Tertiaire	*Dont* : Bourses aux étudiants[2]	Tous les niveaux d'enseignement	Tous les niveaux d'enseignement		Primaire	Secondaire	Tertiaire
	% du PIB						Dépenses par élève à plein-temps rapportées au PIB par habitant[4]		
Australie	3.8	1.2	0.4	5.0	5.8	1.7	19	27	46
Autriche	4.1	1.7	0.2	6.3	6.3	2.6	26	33	47
Belgique	3.5	1.5	0.2	5.5	5.5	1.8	16	26	39
Danemark	4.8	2.4	0.8	8.1	6.7	2.3	24	28	39
Finlande	3.8	2.1	0.3	6.2	5.8	1.8	18	25	35
France	4.2	1.1	0.1	6.0	6.2	2.1	18	31	34
Allemagne	3.0	1.1	0.1	4.7	5.6	1.6	16	27	42
Grèce	2.4	1.1	0.0	3.6	3.9	1.7	14	18	27
Irlande	3.1	1.2	0.2	4.3	4.6	1.0	12	17	37
Italie	3.2	0.8	0.1	4.5	4.8	2.4	22	27	32
Japon	2.7	0.5	0.0	3.5	4.7	2.0	21	24	41
Pays-Bas	3.1	1.3	0.3	4.8	4.7	n.d.	16	21	46
Nouvelle-Zélande	4.8	1.2	0.3	6.3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Norvège	4.6	2.0	0.6	7.4	6.6	1.7	20	26	43
Portugal	**4.2**	**1.0**	**0.1**	**5.7**	**5.7**	**2.0**	**20**	**30**	28
Espagne	3.3	0.9	0.1	4.5	5.3	1.8	19	26	30
Suède	5.1	2.1	0.6	7.7	6.7	2.1	24	25	61
Suisse	4.0	1.2	0.0	5.5	5.9	2.2	23	34	63
Royaume-Uni	3.3	1.1	0.4	4.7	5.2	1.8	16	24	41
États-Unis	3.5	1.4	0.3	5.2	6.5	1.9	20	24	57
Moyenne des pays	**3.7**	**1.3**	**0.3**	**5.5**	**5.6**	**1.9**	**19**	**26**	**41**

1. Y compris l'enseignement postsecondaire non tertiaire.
2. Bourses/autres subventions aux ménages et prêts aux étudiants.
3. Dépenses cumulées au titre des établissements d'enseignement pour les élèves ayant 15 ans au plus en dollars, convertis sur la base des PPA.
4. Multiplié par 100. Couvre les établissements publics et privés sauf pour l'Autriche, la Norvège (1998), l'Italie (1998), le Portugal et la Suisse (1998), pays pour lesquels les données se réfèrent uniquement aux établissements publics, et pour la Grèce (1998) et le Royaume-Uni pour lesquels elles concernent les établissements publics et sous tutelle de l'État.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation* (2002) ; OCDE, *Connaissances et compétences : des atouts pour la vie – Premiers résultats du* PISA 2000, tableau 3.6.

non les services fournis par leur municipalité de résidence. De plus, les collectivités locales ne sont responsables que de l'entretien des bâtiments scolaires et des transports scolaires locaux, et n'ont pas la charge du financement de la lourde masse salariale. En conséquence, rien ne les incite à fermer des écoles. En 2001-2002, près des deux tiers des établissements scolaires recevaient moins de 30 élèves, et 1 700 établissements en recevaient moins de 10[55]. Le maintien en existence d'écoles d'aussi petite taille peut également se traduire par une disparité excessive des niveaux d'instruction, les élèves de certaines écoles ne recevant pas un enseignement adéquat[56]. Néanmoins, les collectivités locales ne sont guère incitées à coordonner et fusionner les établissements locaux en unités plus importantes et moins coûteuses parce que pas plus les responsables locaux que les résidents n'en supportent directement les coûts élevés.

… alors que le rendement privé de l'enseignement tertiaire est élevé

Au Portugal, le système public d'enseignement se caractérise par l'octroi d'importantes subventions à l'enseignement tertiaire. Les droits d'inscription aux universités publiques sont très faibles et déductibles de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Dans le même temps, les primes de salaires des personnes ayant un diplôme universitaire sont élevées et semblent avoir augmenté pendant les années 90 (voir chapitre IV)[57]. Sous l'effet combiné de ces deux facteurs, l'enseignement supérieur a un rendement privé très élevé[58]. L'octroi de subventions aussi importantes semble contestable du point de vue de l'équité, d'autant que l'enseignement tertiaire a moins de chances de produire des externalités positives que les niveaux inférieurs d'enseignement[59]. De plus, les étudiants issus de milieux favorisés sont encore proportionnellement très nombreux dans l'enseignement supérieur public malgré l'augmentation du pourcentage des étudiants issus de milieux défavorisés et de familles à revenu modeste constatée dans le sillage de l'élévation des taux d'inscription dans l'enseignement secondaire.

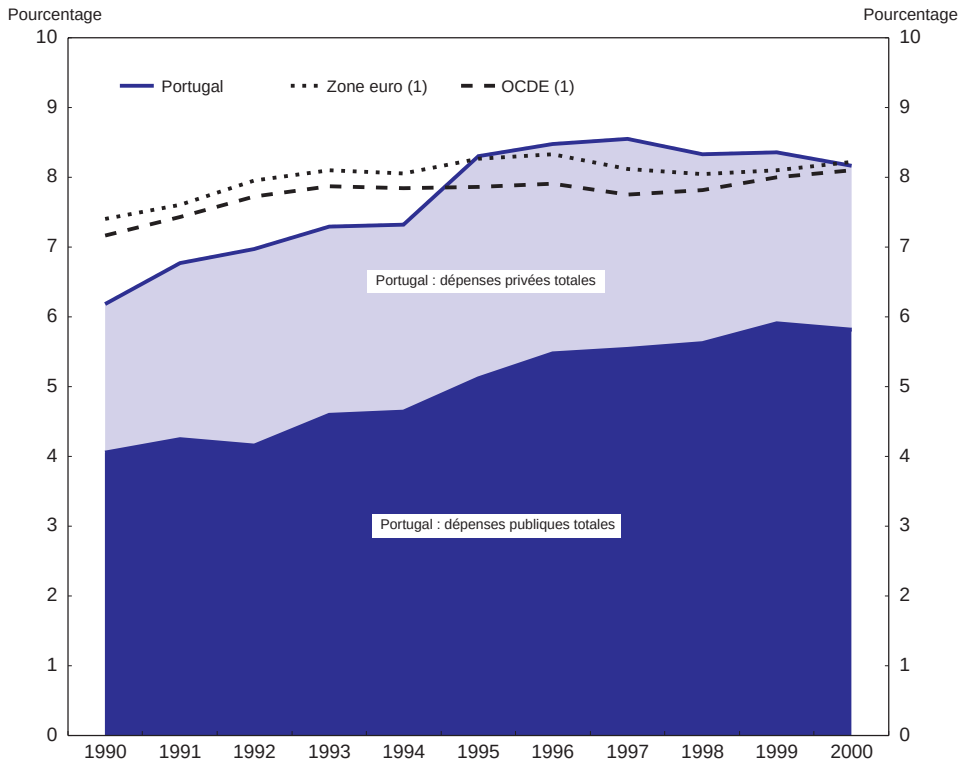
Les inefficiences du système de soins de santé

Le système public de soins de santé n'offre pas les incitations adéquates…

Les dépenses publiques de santé au Portugal représentent quelque 6 pour cent du PIB, contre 4 pour cent seulement il y a dix ans. Cette augmentation, qui s'est accompagnée d'une croissance régulière des dépenses privées, a porté les dépenses globales de santé au-dessus de la moyenne de l'OCDE pendant la seconde moitié des années 90 (graphique 23)[60]. Bien que cette évolution soit allée de pair avec une amélioration de l'état de santé de la population, il ressort de plusieurs études que celui-ci laisse encore à désirer par rapport à la moyenne de l'UE et que le secteur de la santé présente de graves inefficiences[61]. En 1998, l'*Étude économique de l'*OCDE consacrée au Portugal avait exposé les principaux

© OCDE 2003

Graphique 23. **Dépenses totales de soins de santé**
% du PIB



1. Moyenne des données disponibles.
Source : OCDE, *Eco-Santé* 2002.

problèmes du système public de santé et analysé l'origine des pressions qui s'exercent au niveau des dépenses. Ces pressions résultent d'une multitude de facteurs, notamment l'inefficience du système de rémunération des médecins, le manque de flexibilité et de transparence au niveau de la gestion, la mauvaise coordination entre les établissements publics de santé, et l'insuffisance de la concurrence dans la fourniture des soins et la vente des produits pharmaceutiques.

… au niveau de la rémunération des médecins…

Le système de rémunération des médecins employés par le système national de santé ne comporte pas les mécanismes adéquats d'incitation et contribue à l'alourdissement des dépenses. La rémunération des médecins au

© OCDE 2003

Portugal est liée à leur catégorie professionnelle et à leur ancienneté, sans tenir compte de leur productivité[62]. Environ la moitié des médecins du système national de santé ont une clientèle privée pour compenser la faiblesse des rémunérations dans le secteur public[63]. Le double statut des médecins hospitaliers se traduit par une faible intensité de travail et donc de longues listes d'attente pour certaines interventions chirurgicales non urgentes. Il accentue également les problèmes d'accès aux soins et encourage les patients à faire appel à des soins privés, dont le coût est partiellement déductible de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Dans la mesure où le « second avis » ne se traduit que par un coût marginal peu élevé pour les patients, on peut assister à la multiplication des tests diagnostiques et des prescriptions. Les hôpitaux manquent de personnel infirmier, tandis que les médecins consacrent un nombre croissant d'heures à leur clientèle privée, ce qui conduit les hôpitaux à procéder à d'importants achats de services de laboratoire au secteur privé et entraîne de longues listes d'attente, encore aggravées par le manque d'infrastructures publiques pour la prise en charge des personnes âgées qui tendent de ce fait à se tourner vers l'hôpital pour y trouver une aide. Certains progrès ont été faits de manière que les crédits budgétaires soient davantage fondés sur des critères thérapeutiques, avec notamment l'introduction en 1997 d'un système mixte de dotation budgétaire consistant à utiliser des groupes homogènes de malades (GHM) pour définir l'affectation des ressources concernant les actes chirurgicaux dans le secteur hospitalier et le secteur ambulatoire. Cette formule ne s'applique cependant qu'à 20 pour cent des dotations budgétaires initiales des hôpitaux.

… tandis que les contraintes budgétaires imposées aux hôpitaux ne sont pas assez strictes…

Les crédits ouverts aux hôpitaux publics dans le budget de l'État sont fondés sur les chiffres antérieurs et, dans la pratique, ces établissements ont un budget illimité, le système national de santé couvrant directement et passivement les dépenses inattendues au moyen de l'ouverture de crédits supplémentaires, expédient qui est devenu la norme[64]. En cas de dépenses excédentaires, des sanctions administratives sont plus fréquemment appliquées, mais elles restent encore rares. Les dirigeants et les administrateurs ne sont pas personnellement incités à améliorer les performances des hôpitaux. Leurs rémunérations représentent habituellement 80 pour cent des dépenses courantes des hôpitaux, mais les établissements de santé ne disposent que d'une autonomie limitée en matière de gestion, notamment dans le domaine de la politique de personnel. L'absence de contraintes budgétaires effectives, conjuguée aux obstacles administratifs, a contribué à gonfler les dépenses courantes, empêchant par là-même de financer des investissements en équipement et de nouveaux recrutements dans les services en sous-effectifs.

© OCDE 2003

Les équipements de soins non essentiels ne sont pas affectés de manière optimale. Le secteur public devant concurrencer les tarifs élevés du secteur privé, alors même que dans les hôpitaux la masse salariale et les honoraires des médecins absorbent l'essentiel des ressources, les centres de santé ont souffert d'un sous-équipement en capital et d'une sous-dotation en main-d'œuvre de qualité, notamment dans les régions défavorisées. Ces centres sont généralement responsables des soins publics ambulatoires ou primaires. Leur manque d'autonomie financière et administrative, conjuguée aux règles bureaucratiques auxquelles ils sont soumis ont entraîné des inefficiences. Les régions rurales et à faible revenu se caractérisent par une pénurie générale de professionnels de la santé. Les centres de santé étant dans l'incapacité de faire face à la demande de services ambulatoires, une partie de cette demande s'est tournée vers les hôpitaux, ce qui a contribué à l'encombrement des services d'urgence hospitaliers.

Mis à part quelques programmes pilotes, les mesures prises jusqu'à présent pour améliorer le mode de gestion des hôpitaux ont été très limitées. En 2002, une nouvelle loi cadre sur la santé a été approuvée, aux termes de laquelle 35 des 114 hôpitaux publics seront transformés en entreprises publiques (encadré 7). Les 79 autres établissements traditionnels ne seront pas modifiés pour le moment. Théoriquement, la transformation en personnes morales devrait améliorer la transparence et l'efficience. Les détails de la réforme ne sont cependant pas encore connus. Quelques programmes pilotes, dans le cadre desquels soit des hôpitaux publics ont introduit des pratiques privées dans la gestion de leurs coûts, soit la gestion des hôpitaux est confiée au secteur privé, montre qu'il est possible de réduire les coûts. Le gouvernement a également prévu de construire dix nouveaux hôpitaux, qui seront tous des partenariats public-privé.

… et la consommation de médicaments est excessive

Les dépenses en produits pharmaceutiques sont l'une des principales composantes des dépenses totales de soins de santé (environ 26 pour cent), et leur part dans les dépenses totales de santé est la plus élevée des pays de l'OCDE après la Hongrie (OCDE, 2002d) ; de même, les ventes de médicaments par habitant sont parmi les plus importantes de la zone de l'OCDE. Le marché pharmaceutique se caractérise par la liberté de prescription des médecins (en dehors du cadre de l'hospitalisation), la réglementation très limitée des prix des médicaments, des contre-incitations à la production de médicaments génériques[65], et le pouvoir monopolistique que détiennent les pharmaciens qui délivrent des médicaments.

Du côté de la demande, la faible participation financière des patients, les dispositions prévoyant la déductibilité des dépenses de santé de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et le remboursement par le système national de

© OCDE 2003

Encadré 7. La transformation des hôpitaux publics en entreprises publiques

Une nouvelle loi cadre sur les services de santé a été approuvée en juillet 2002. L'une des plus importantes modifications proposées est la transformation de la relation financière entre l'État et les hôpitaux, et la modernisation des méthodes de gestion hospitalière qui doit en être le corollaire. Le gouvernement a ouvert 900 millions d'euros dans le budget supplémentaire 2002 (environ 0.7 pour cent du PIB) plus un crédit supplémentaire de 400 millions d'euros dans la Loi de finances 2003 pour transformer environ le tiers des hôpitaux publics en entreprises publiques, dotées d'un conseil d'administration. L'État sera l'unique actionnaire, de sorte que les hôpitaux resteront la propriété de l'État, mais les incitations à l'efficience et à la fourniture de services en fonction de la demande seront renforcées. L'objectif est de dynamiser le marché hospitalier pour que le Service national de santé soit libre d'acheter des services au secteur public comme au secteur privé. Les détails de la réforme seront probablement fondés sur l'expérience acquise grâce aux programmes pilotes mis en place au cours des six dernières années.

Le programme pilote lancé il y a cinq ans dans l'hôpital public de *Nossa Senhora do Rosário* (NSR) dans la banlieue de Lisbonne montre qu'il est possible de réaliser des gains d'efficience en rendant chaque administrateur totalement responsable de la gestion de son service (embauche, achat des biens et des services, organisation du temps, etc.). Ceci devrait aider à surmonter la résistance opposée par les médecins et le personnel infirmier des hôpitaux publics traditionnels à toute modification de leur environnement coutumier, même si ces modifications sont destinées à améliorer l'efficience. Parallèlement, un système de comptabilité par activité a été mis en place. L'objectif (qui est de plus en plus largement approuvé par les agents professionnels de l'hôpital NSR) est de mettre sur pied un système dans lequel le coût de chacune des activités liées au patient (rendez-vous, opérations, réception, départ, traitement médicamenteux, etc.) est évalué dans chaque service, ce qui permet de procéder à des comparaisons, de déterminer les meilleures pratiques et de mettre en lumière les inefficiences. Bien qu'il s'agisse là d'un programme à long terme, certains gains d'efficience ont déjà été constatés. A l'heure actuelle, les économies réalisées grâce à la mise en lumière de certaines inefficiences couvrent les coûts de fonctionnement du programme, et des gains plus importants sont attendus pour l'avenir.

Un autre programme pilote dans l'hôpital public de *São Sebastião* (HSS) pourrait servir d'exemple sur la façon dont des contrats de travail privés peuvent coexister avec le statut de fonctionnaire. En 1998, lors du lancement du programme, les salariés de l'hôpital ont pu choisir entre l'abandon du statut de fonctionnaire et la signature de contrats individuels privés, le salaire étant partiellement fonction du rendement individuel évalué par les administrateurs. En 2000, environ 80 pour cent du personnel avait conclu des contrats individuels, ce qui permet plus de flexibilité dans l'organisation des services. Selon l'examen effectué en 2002 par l'Institut national d'administration (INA), la productivité du personnel a permis à l'établissement HSS de réduire le pourcentage des pertes

© OCDE 2003

Encadré 7. **La transformation des hôpitaux publics en entreprises publiques** (*suite*)

d'une année sur l'autre, et de contenir les dépenses de personnel en dessous de la moyenne des autres hôpitaux publics de même taille, situés dans la même région.

Le gouvernement prévoit également la création de dix nouveaux hôpitaux au cours des quatre ou cinq prochaines années. Ces établissements auront le statut de partenariats public-privé. Bien qu'appartenant à l'État, leur administration sera intégralement privée. Le gouvernement prévoit de faire supporter une partie des risques de l'investissement par le secteur privé tout en conservant les avantages d'un service géré par le secteur privé. L'expérience du Portugal n'est pas encore concluante parce qu'il n'existe guère de partenariats de ce type. Selon le rapport de l'INA, l'hôpital F*ernando da Fonseca* (HFF), l'un des rares exemples de PPP au Portugal, est indéniablement rentable grâce à une gestion plus efficiente du personnel (les effectifs sont moindres pour assurer les mêmes services), mais le prix des services n'est pas compétitif.

santé des médicaments prescrits dans le cadre de traitements privés font que les consommateurs ne sont pas très conscients des coûts réels du système.

Le rôle redistributif des dépenses sociales est limité

Au Portugal, le secteur public n'assure que relativement peu de soins de proximité, qu'il s'agisse de prises en charge à long terme, de centres de jour ou de services sociaux pour les personnes âgées, les malades chroniques et d'autres groupes de population ayant des besoins particuliers tels que les handicapés mentaux et physiques. La famille est le principal fournisseur de soins sociaux au Portugal. Néanmoins, deux familles sur trois perçoivent des prestations sociales autres que des pensions, et leur part dans les dépenses totales est comparable à la moyenne de l'OCDE (tableau 15, partie A). Les transferts de revenu autres que de pension ne jouent guère un rôle redistributif au Portugal, essentiellement parce qu'une large fraction de la population en bénéficie. La part de ces prestations dans le revenu total par « équivalent adulte »[66] est négligeable : elle représente l'équivalent d'un quart des prestations de pension et entre pour 5 pour cent dans le revenu total par « équivalent adulte », l'un des taux les plus faibles de l'UE (tableau 15, partie B). Dans la majorité des pays membres de l'UE, la moitié des prestations autres que de pension vont au quintile inférieur de la distribution du revenu, alors qu'au Portugal ce groupe en reçoit moins de 40 pour cent, bien que ce pays soit l'un de ceux où la distribution du revenu est la plus inégale.

© OCDE 2003

Même après prise en compte des prestations, la disparité des revenus demeure importante, le coefficient de Gini dépassant de 6 points la moyenne de l'UE (tableau 15, partie C). Si l'on prend en compte le large éventail de crédits d'impôt et de déductions au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, le système fiscal aggrave probablement l'inégalité de la distribution du revenu[67].

Évaluation et programme de réforme

L'analyse qui précède met en lumière les principaux défauts du système de planification et de contrôle des dépenses publiques au Portugal. Ces dysfonctionnements sont potentiellement importants pour la performance économique, qui dépend notamment d'une répartition efficiente des dépenses publiques globales de manière à réduire le plus possible les distorsions exercées par les impôts nécessaires pour les financer. Bien que les dépenses totales du Portugal soient légèrement inférieures à la moyenne de l'UE, la croissance rapide et désordonnée des dépenses courantes primaires, désormais supérieures à la moyenne de l'OCDE et de l'UE, est préoccupante.

Dans une certaine mesure, la loi cadre 2001 du précédent gouvernement visait à remédier à certains des problèmes évoqués ci-dessus. De même, le budget supplémentaire 2002 prévoyait un certain nombre de dispositions ayant une incidence à long terme sur la maîtrise des dépenses. En particulier, la fusion et la suppression de certains organismes publics ayant des fonctions analogues, avec les doubles emplois qui en résultaient au niveau de la fourniture de services, devraient aider à réduire les dépenses de l'administration publique et à libérer

Tableau 15. **Les prestations sociales et leurs effets redistributifs**

A. Part de la population recevant des transferts

	Pensions	Autres prestations sociales	Ensemble des prestations sociales
Autriche	34	69	86
Belgique	28	69	89
Danemark	19	75	85
France	25	62	79
Allemagne	29	57	78
Grèce	39	19	50
Irlande	23	82	90
Italie	40	18	51
Luxembourg	29	66	86
Pays-Bas	19	66	81
Portugal[1]	**36**	**68**	**89**
Espagne	34	33	58
Royaume-Uni	28	71	85
Union européenne	30	52	73

© OCDE 2003

Tableau 15. **Les prestations sociales et leurs effets redistributifs** (*suite*)

B. Pourcentage du revenu correspondant aux prestations sociales dans le revenu total par « équivalent adulte » dans l'UE[2]

	Ensemble des ménages				
	IBB	P	SBOTP	TI	SBOTP/TI
Autriche	10 144	2 600	1 589	14 334	0.11
Belgique	9 250	2 609	1 961	13 820	0.14
Danemark	10 034	1 635	2 338	14 007	0.17
France	9 855	2 337	1 285	13 475	0.10
Allemagne	10 180	2 818	1 018	14 015	0.07
Grèce	6 577	1 626	169	8 372	0.02
Irlande	8 416	1 112	1 406	10 935	0.13
Italie	7 389	2 383	313	10 085	0.03
Luxembourg	15 988	3 965	2 003	21 956	0.09
Pays-Bas	9 686	2 045	1 651	13 382	0.12
Portugal	**6 058**	**1 234**	**418**	**7 710**	**0.05**
Espagne	6 784	1 647	662	9 093	0.07
Royaume-Uni	10 506	1 677	1 524	13 707	0.11
Union européenne	9 078	2 203	1 040	12 320	0.08

C. Mesures de l'inégalité de la distribution des revenus dans l'UE[2]

	Coefficient de Gini %		Quintile S80/S20	
	OI	TI	OI	TI
Autriche	31	26	5.4	3.9
Belgique	32	28	10.3	4.4
Danemark	30	23	8.0	3.3
France	34	29	7.4	4.4
Allemagne	30	28	6.8	4.5
Grèce	35	34	6.7	6.3
Irlande	39	33	26.8	5.4
Italie	34	33	6.9	5.8
Luxembourg	32	28	6.2	4.1
Pays-Bas	33	29	11.5	4.5
Portugal	**39**	**37**	**9.1**	**7.1**
Espagne	36	33	9.2	5.7
Royaume-Uni	39	33	16.9	5.5
Union européenne	35	31	8.4	4.9

Clé : IBB = revenu avant prestations ; P = pensions ; SBOTP = prestations sociales autres que des pensions ; TI = revenu total ; OI = revenu officiel.

1. La première ligne du tableau indique que 36 % des Portugais vivent dans des ménages dont un membre au moins reçoit une pension. Pour les autres prestations sociales, le chiffre est de 68 %. Pour l'ensemble des prestations sociales, le chiffre est inférieur à 104 % (36 % + 68 %), certains ménages recevant plusieurs types de prestations.
2. Tous les montants sont exprimés en équivalent adulte. Ce concept est fondé sur le revenu du ménage et non sur le revenu de chaque membre du ménage pris séparément.

Source : Eurostat.

© OCDE 2003

des ressources. L'interdiction d'accroître la dette annuelle des collectivités locales, indépendamment des dépenses financées par les fonds structurels, devrait également aider à limiter les dépenses futures grâce à un meilleur contrôle des dépenses locales. Néanmoins, pour que les dépenses publiques soient efficientes, il faut revoir de fond en comble les incitations prévues par le système budgétaire, les arrangements institutionnels, et les mécanismes en place pour la fourniture des services publics. Toute une série de recommandations, résumées à l'encadré 8, sont proposées dans cette section et examinées plus en détail dans les paragraphes qui suivent.

Renforcer le suivi et le contrôle budgétaires

La loi cadre 2001 indique la direction à prendre pour réformer la gestion et le contrôle budgétaires. Ce texte doit être appliqué sans tarder.

- Grâce à l'organisation dès le mois de mai de discussions préparatoires et à l'adoption d'un cadre budgétaire à moyen terme portant sur une période de quatre ans, le processus budgétaire sera plus transparent. Néanmoins, pour améliorer la viabilité des finances publiques, le budget et les crédits votés par le Parlement devraient être soumis à des plafonds de dépenses pré-approuvés pour l'ensemble de la période couverte par le programme de dépenses.

- Pour renforcer la crédibilité des objectifs budgétaires, les hypothèses sur lesquelles repose le scénario macroéconomique qui sous-tend le projet de budget devraient être rendues publiques et soumises à l'examen de prévisionnistes indépendants. La loi de finances ne devrait être approuvée qu'après chiffrage des effets du budget à court et à long terme. De plus, il importe que les propositions budgétaires comportent une marge de sécurité en cas de déséquilibres imprévus.

- Le processus actuellement engagé pour passer à la comptabilisation des dépenses publiques sur la base des droits constatés doit être accéléré pour améliorer la transparence et fixer les priorités budgétaires à tous les niveaux d'administration.

- Comme dans d'autres pays de l'OCDE, il conviendrait d'envisager le report d'un certain pourcentage des crédits non utilisés sur l'exercice suivant[68]. Ceci permettrait d'éviter la frénésie de dépenses qui, à la fin de chaque exercice, aboutit habituellement à des dépenses imprévues et inefficientes.

- En ce qui concerne les activités de vérification comptable, le système d'audit interne devrait être renforcé et une forme ou une autre d'audit externe devrait être instituée.

© OCDE 2003

Encadré 8. Vue d'ensemble des recommandations destinées à améliorer l'efficience et l'efficacité des dépenses publiques

Renforcer le suivi et le contrôle budgétaires

- Rendre opérationnelles et effectives le plus rapidement possible la loi cadre 2001 et la loi de stabilité budgétaire de 2002.
- Fixer des plafonds globaux aux dépenses, sur la base d'hypothèses macroéconomiques prudentes, pour la période de quatre ans couverte par le programme de dépenses. Ceci devrait empêcher les dépassements de dépenses et des coupes indésirables en milieu d'année dans les crédits budgétaires.
- Envisager de quantifier les effets à court et long terme avant l'approbation du budget. Cette démarche devrait intervenir suffisamment tôt pour que des experts indépendants puissent se prononcer.
- Autoriser les administrateurs à transférer entre les programmes et les exercices les économies réalisées grâce à l'efficience des transferts.
- Renforcer la vérification interne et externe des comptes.
- Adopter un système de comptabilité sur la base des engagements pour les dépenses publiques.

Améliorer l'affectation des ressources

- Élargir l'autonomie des collectivités locales en matière de collecte de ressources pour qu'elles gèrent plus rigoureusement leurs dépenses et soient davantage tenues de rendre des comptes.
- Les règles de stabilité budgétaire internes inscrites dans la loi de finances 2003 devraient être accompagnées de dates butoirs obligatoires pour la présentation des résultats budgétaires locaux et de sanctions crédibles lorsque les plafonds de dépenses ne sont pas respectés. La stricte application d'une règle excluant tout renflouement devrait contribuer à cet objectif.
- Envisager de réexaminer le système de transferts autres que de pensions et les crédits d'impôts pour la santé et l'éducation afin d'accroître l'effet redistributif du système de dépenses.

Accroître les incitations et renforcer les mécanismes de contrôle dans l'administration publique

- Définir les objectifs du secteur public en tenant davantage compte des résultats et mettre au point des instruments pour évaluer la performance des gestionnaires. La création d'un organe indépendant à cet effet et la mise en place de systèmes de financement des entités publiques en fonction de leurs différentes activités pourraient être utiles à cet égard.
- Utiliser plus largement les mécanismes de gestion de carrière en fonction des performances pour les salariés du secteur public et réexaminer l'ampleur de leurs avantages non pécuniaires (emploi à vie et régimes de retraite en particulier). Encourager la mobilité interne des fonctionnaires.

© OCDE 2003

Encadré 8. **Vue d'ensemble des recommandations destinées à améliorer l'efficience et l'efficacité des dépenses publiques** (*suite*)

– Faire plus largement appel à des contrats de durée déterminée ou à des consultants extérieurs pour régler des problèmes qui pourraient être temporaires. Les gestionnaires disposeraient ainsi d'une plus grande flexibilité pour affecter les ressources en fonction des besoins.

Encourager la concurrence et faire plus largement appel au jeu du marché

– Renforcer le choix de l'utilisateur, à la fois entre les prestataires publics et entre les prestataires publics et les prestataires privés. Ceci supposerait la mise en place d'une comptabilité analytique, en particulier pour les collectivités locales.
– Envisager de financer l'enseignement obligatoire en fonction du nombre d'élèves effectivement inscrits et moins en fonction du cadre institutionnel.
– Réduire le financement public de l'enseignement supérieur en augmentant les droits privés d'inscription. Parallèlement, mettre en place des mécanismes faisant intervenir des critères de ressources ainsi que des systèmes de prêts pour faciliter l'accès des jeunes issus de milieux défavorisés.
– Mettre en place des systèmes pilotes pour inciter à l'efficience dans la fourniture des soins publics de santé. En élargir l'usage s'ils sont couronnés de succès.
– Augmenter la participation financière des patients pour limiter la consommation excessive de produits pharmaceutiques, en tenant dûment compte des objectifs d'équité.
– Poursuivre les efforts engagés pour encourager la sous-traitance et l'appel à la concurrence sous réserve d'une évaluation précise des avantages et des coûts de transaction.

Une meilleure affectation des ressources pourrait inciter les collectivités locales à mieux respecter la discipline en matière de dépenses…

Bon nombre des problèmes d'incitation trouvent leur origine dans les relations complexes entre l'administration centrale et les collectivités locales. Certains progrès ont été faits dans le sens d'une plus large délégation de pouvoirs, mais les collectivités locales devraient disposer d'une plus grande autonomie en matière de dépenses et d'imposition pour être davantage responsables de leurs finances dans le cadre de contraintes budgétaires plus strictes. Les finances des collectivités locales dépendent actuellement de subventions, ce qui n'incite pas à une affectation efficiente des dépenses, notamment au niveau du

© OCDE 2003

personnel, de la santé et de l'éducation. Il faudrait donner aux collectivités locales la possibilité d'organiser plus librement leurs programmes de dépenses, en évitant les chevauchements de responsabilités avec l'administration centrale, et d'établir des barèmes adéquats de tarification et d'honoraires. La politique des autorités locales serait de ce fait plus transparente et il en serait rendu compte à l'électorat local. Il faudrait également améliorer l'administration publique et la fourniture des biens publics au niveau local. Dans l'intervalle, les restrictions applicables aux emprunts supplémentaires des collectivités locales, prévues dans la Loi cadre de 2001 et reprises dans la loi sur le budget de l'État pour 2003 devraient être imposées chaque année et inscrites dans la Loi sur les finances locales. Il faudrait également fixer des dates butoirs obligatoires pour l'établissement des statistiques budgétaires des collectivités locales. Des sanctions ont été introduites en cas de non-respect des plafonds de dépenses ou des dates butoirs ; il faut les rendre effectives[69]. La stricte application d'une règle interdisant tout renflouement contribuerait à cette meilleure discipline.

… et améliorer la distribution des revenus

Dans la mesure où l'impôt progressif et les transferts autres que de pension ont un objectif redistributif (au détriment, il est vrai, des incitations au travail et autres incitations), la charge marginale excessive du système pourrait être réduite par une simplification et une harmonisation sans qu'il en reste de coûts sociaux significatifs. Un premier pas dans ce sens a été fait avec la suppression des subventions aux prêts au logement en octobre 2002 ; la suppression des crédits d'impôt au titre des dépenses privées de santé et d'éducation pourrait également être envisagée dans la mesure où ces dispositifs sont régressifs[70].

Fixer des objectifs de résultats et renforcer les incitations des gestionnaires

En élargissant les pouvoirs des gestionnaires et en les poussant à améliorer leurs résultats, des gains d'efficience pourraient être obtenus avec des effectifs moindres et des dépenses de fonctionnement réduites, en même temps que l'on améliorerait les services publics offerts. Cela suppose néanmoins que la gestion publique soit plus flexible et que l'on puisse évaluer les résultats afin que l'autonomie accrue aille de pair avec l'obligation de rendre des comptes. Les services de santé pourraient ainsi être rendus plus efficaces par rapport à leurs coûts si les administrateurs des hôpitaux disposaient d'une plus grande latitude et d'une plus grande autonomie, notamment dans les hôpitaux publics dont il n'est pas prévu qu'ils soient gérés comme des entreprises privées.

Les activités des gestionnaires devraient s'inscrire dans le cadre d'objectifs correctement définis et d'une évaluation cohérente. A cet effet, des mesures devraient être prises pour mettre en place des incitations adéquates à l'intention des salariés du secteur public. Dans les domaines où les résultats – individuels ou

© OCDE 2003

par équipe – sont mesurables, les organes publics devraient pouvoir utiliser les gains d'efficience réalisés pour récompenser les salariés qui les ont rendu possibles. De plus, un effort général devrait être fait pour réduire progressivement les éléments du salaire fondés sur l'ancienneté et la promotion. Les programmes pilotes lancés dans les domaines de la santé, de la justice et de l'administration fiscale devraient être réexaminés et étendus. Plus généralement, la rémunération des salariés du secteur public devrait refléter plus étroitement les conditions du marché du travail dans l'ensemble de l'économie. Cela suppose que l'on reconsidère la générosité des traitements des fonctionnaires et des éléments non salariaux de leur rémunération afin de réduire l'écart avec le secteur privé et favoriser la mobilité entre secteurs public et privé.

D'ici moins de dix ans, 40 pour cent des fonctionnaires auront vraisemblablement pris leur retraite, ce qui pourrait être l'occasion de remplacer des travailleurs âgés, peu qualifiés, par un nombre plus restreint de nouvelles recrues mieux formées. L'utilisation plus générale de contrats de travail à durée déterminée élargirait la marge de manœuvre des gestionnaires pour attirer les salariés les mieux adaptés et affecter les ressources en fonction des besoins. Une telle mesure permettrait d'éviter à l'avenir le gel aveugle des embauches. D'ici là, il faudrait vivement encourager la mobilité des agents de l'administration publique. Les réformes récentes permettront d'accroître la mobilité au sein de l'administration. Ces mesures, y compris la création d'un « fonds » d'emploi public, sont essentielles pour redéployer le personnel afin de restructurer l'administration centrale tout en conservant un certain contrôle sur la masse salariale. Accroître la mobilité aiderait à préserver la qualité des services publics dans l'ensemble du pays. On pourrait ainsi améliorer la qualité moyenne de l'enseignement dans les différentes régions si le ministère de l'Éducation avait davantage la possibilité de réaffecter les enseignants en fonction des besoins, en réduisant les effectifs des écoles où le nombre d'élèves par enseignant diminue vers les établissements dont les effectifs sont relativement insuffisants, tout en tenant compte de la situation familiale des personnels intéressés. De plus, si les niveaux de rémunération tenaient davantage compte des conditions locales, la fourniture de soins de santé et les services d'enseignement pourraient être améliorés dans les municipalités défavorisées.

L'organisation des hôpitaux publics pourrait être améliorée et rendue plus efficace par rapport à son coût si les gestionnaires disposaient de plus larges pouvoirs en matière d'achats et de politique de personnel (et s'ils avaient reçu la formation nécessaire à cet effet). L'existence de facilités améliorées pour mesurer les gains d'efficience permettrait également de récompenser les gains de productivité. La comptabilité par activité, actuellement appliquée dans le cadre d'un programme pilote à l'hôpital de *Nossa Senhora do Rosário*, pourrait aider les gestionnaires à identifier les domaines dans lesquels les ressources pourraient être utilisées plus efficacement et à conserver la maîtrise des coûts. La transformation des

© OCDE 2003

hôpitaux en entreprises publiques, soumises au droit privé et à de strictes contraintes budgétaires, pourrait également améliorer les résultats tout en contenant les coûts.

Encourager la concurrence et faire plus largement appel au jeu du marché

Un certain nombre de formules ont été mises à l'essai dans les pays de l'OCDE pour améliorer l'efficience et l'efficacité des dépenses publiques. Parmi les techniques possibles figurent les redevances d'utilisation, l'élargissement du choix du consommateur (distribution de bons), la création d'une concurrence interne et la sous-traitance. Certains de ces mécanismes ont été utilisés au Portugal mais leur extension pourrait améliorer l'efficience en matière d'allocation des ressources.

On pourrait renforcer le choix des utilisateurs entre les juridictions…

Une intensification de la concurrence entre les différents prestataires de services publics contribuerait à améliorer l'efficience des dépenses publiques et leur réactivité aux besoins des usagers. Pour stimuler les pressions de la demande afin d'améliorer les performances du secteur public, il faudrait supprimer les restrictions géographiques existantes qui limitent le choix de l'utilisateur, notamment pour les hôpitaux et l'enseignement obligatoire, les résidents d'une municipalité n'ayant pas le droit d'utiliser les services proposés par une autre. Le principe selon lequel « l'argent suit l'usager » pourrait être appliqué de manière plus systématique par le biais d'accords de coopération entre les municipalités. Ceci exigerait cependant des informations précises et transparentes sur les coûts des prestataires de services publics. Pour faciliter le développement de la comptabilité analytique, des lignes directrices pourraient être fournies par l'administration centrale.

… et entre les secteurs public et privé

Il ressort d'études empiriques que la concurrence entre les écoles publiques et privées peut améliorer l'acquisition de connaissances dans les deux catégories d'établissements. Au niveau des dépenses consacrées à l'enseignement obligatoire, il faudrait se rapprocher d'un système de financement fondé davantage sur le nombre d'élèves accueillis que sur le caractère public ou privé des établissements concernés. Certains pays de l'OCDE autorisent les parents à choisir l'établissement de leurs enfants, tout en laissant les fonds publics suivre les élèves au moyen d'une sorte de chèque-éducation, autorisant par là même la concurrence entre les établissements publics et privés. A l'heure actuelle, les différences entre les droits d'inscription acquittés par les parents encouragent une ségrégation sociale, les établissements publics accueillant un plus fort pourcentage d'enfants issus de familles à faible revenu et ayant des besoins spéciaux.

© OCDE 2003

Pour harmoniser les conditions de cette concurrence et éviter une ségrégation sociale, la Suède et les Pays-Bas par exemple assurent aux établissements privés un financement public identique à celui des écoles publiques. La Suède interdit aussi aux écoles privées de faire payer des droits d'inscription, tandis qu'aux Pays-Bas, la concurrence sur le marché est suffisante pour empêcher les écoles privées de percevoir de tels droits.

Une large utilisation des signaux de prix pourrait réduire la demande excessive de services coûteux financés par le secteur public

Il est possible d'augmenter le prix acquitté par les utilisateurs individuels en échange de services financés sur fonds publics, sans faire naître de sérieuses préoccupations du point de vue de la distribution du revenu, au moins dans l'enseignement supérieur et dans certains domaines du secteur de la santé. Le fort élément de subvention qui intervient dans l'enseignement public, ainsi que les taux élevés de rendement de l'enseignement supérieur rendent nécessaire une évaluation du niveau de récupération des coûts dans les universités publiques. Les droits d'inscription universitaire pourraient être augmentés en même temps que l'on proposerait aux étudiants des facilités de prêt. Il faudrait revoir le système de crédits fiscaux au titre de l'éducation pour les centrer davantage sur les groupes à faible revenu. L'exemple de certains pays de l'OCDE (Royaume-Uni, Australie et Nouvelle-Zélande, par exemple) montre que les inscriptions dans l'enseignement supérieur ne baissent pas lorsque l'on augmente les droits d'inscription si cette mesure s'accompagne de l'application de critères de ressources et de facilités de prêt prenant en compte le revenu des diplômés (Blondal, Field et Girouard, 2002). De plus, outre qu'il réduit les coûts publics au niveau de l'enseignement post-obligatoire, un tel système peut atténuer les inégalités sans compromettre les objectifs d'efficience. Un relèvement des droits d'inscription atténuerait le caractère régressif du financement public de l'enseignement post-obligatoire, tandis que le plus large accès à des prêts-étudiants contribuerait à compenser l'incidence de l'augmentation du coût privé des inscriptions. Un accès plus facile aux prêts-étudiants peut être important pour les jeunes issus de milieux défavorisés, en permettant à tous les individus de mieux exploiter leur potentiel.

Dans le domaine des soins de santé, une augmentation de la participation financière des patients rendrait les ménages plus conscients des coûts et les inciterait à limiter leur consommation excessive de produits pharmaceutiques. Il importe cependant qu'une telle augmentation n'aille pas à l'encontre des objectifs d'équité. Pour ce faire, on pourrait différencier davantage la participation financière des patients en fonction d'indicateurs des niveaux de revenu ou de l'état général de santé. On pourrait aussi assujettir les crédits d'impôt au titre des médicaments à un plafond équivalant au prix des produits génériques. Les restrictions à l'entrée dans le secteur des pharmacies devraient être assouplies ; la

© OCDE 2003

part de marché des traitements génériques devrait être accrue et il faudrait supprimer les marges fixes sur la vente de produits pharmaceutiques.

Améliorer et développer l'appel à la concurrence et les partenariats public-privé

Une utilisation adéquate de l'appel à la concurrence et de la sous-traitance peut améliorer l'efficience et permettre par là même d'assurer des services de qualité constante à moindres coûts – notamment pour des services techniques comme le nettoyage, où les économies se situent généralement entre 10 et 30 pour cent. Ces économies résultent notamment de gains d'efficience rendus possibles par des économies d'échelle et par la spécialisation, ainsi que d'une amélioration des méthodes de travail. Néanmoins, la sous-traitance n'est pas exempte d'inconvénients et il faudrait soigneusement évaluer chaque cas pour peser les avantages découlant des gains d'efficience à l'aune des coûts de transaction et pour veiller à ce que la sous-traitance soit faite de telle sorte que l'acquéreur public ne soit pas tenu de faire appel à un fournisseur privé unique se trouvant en position de monopole. De plus, les gestionnaires publics doivent acquérir les compétences nécessaires pour administrer les appels à la concurrence et les relations contractuelles.

Le recours à des sources privées de financement par le biais de partenariats public-privé (PPP) se poursuivra avec la création de dix nouveaux hôpitaux. Les PPP sont souvent utilisés à la fois pour collecter des fonds supplémentaires à des fins d'investissement et pour bénéficier de l'expérience du secteur privé. De plus, en faisant intervenir des entreprises privées comme fournisseurs, la concurrence devient plus dynamique, dans la mesure où ces entreprises seront davantage tentées d'étendre leurs activités que des organismes publics et des institutions privées sans but lucratif. Néanmoins, l'expérience d'autres pays montre que les contrats de sous-traitance doivent être bien conçus[71] pour que le budget ne soit pas menacé en cas d'échec du projet.

© OCDE 2003

IV. Une réforme structurelle pour une croissance forte et durable

La faiblesse de la conjoncture macroéconomique, l'urgence de l'assainissement budgétaire et la nécessité d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques, questions qui font l'objet des chapitres précédents, ne doivent pas détourner l'attention des autorités de leur projet de réforme structurelle. Le nouveau gouvernement, en fonction depuis avril 2002, a aussi souligné la nécessité de progresser sur un large front en vue de stimuler la croissance et la productivité. Le présent chapitre examine tout d'abord les résultats économiques du Portugal. Il passe ensuite en revue les principaux domaines d'une stratégie globale de croissance pour le Portugal : amélioration du capital humain et de la capacité d'adaptation du marché du travail, création de conditions propices à l'adoption de nouvelles technologies et au dynamisme de l'entreprenariat, et intensification de la concurrence sur les marchés de produits. On trouvera à la fin du chapitre (encadré 11) un résumé des principales recommandations de l'OCDE concernant la suite du programme de réformes structurelles. Le chapitre se termine par l'examen de trois aspects environnementaux du développement durable : la pollution de l'air, la pollution de l'eau et la gestion durable des ressources naturelles.

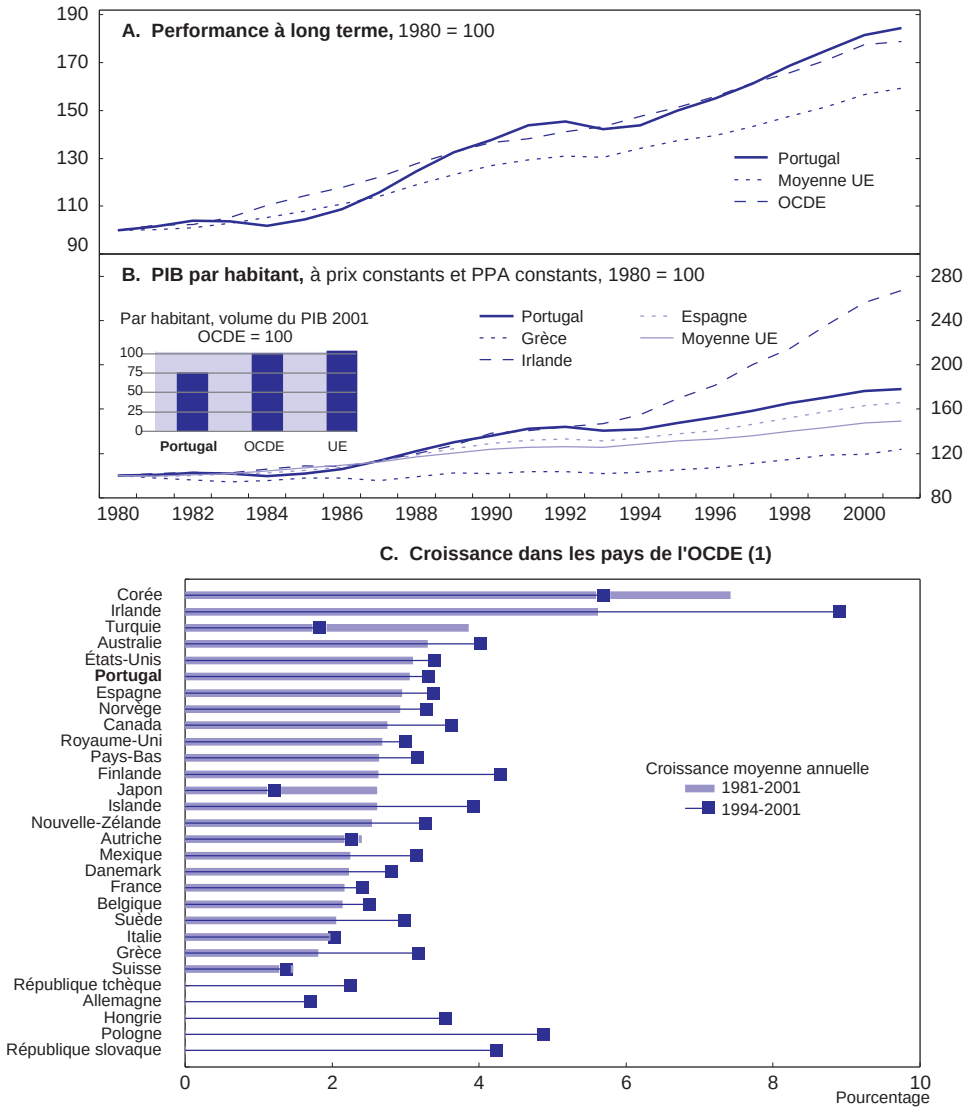
La croissance du Portugal : mise en perspective

L'économie portugaise a connu une rapide croissance ces vingt dernières années, ce qui a permis de rapprocher dans une certaine mesure les niveaux de vie de la moyenne européenne[72]. Le PIB par habitant se situe maintenant aux trois quarts de la moyenne de l'UE (2001, sur la base des PPA), soit environ 20 points de plus qu'en 1986, date de l'accession du Portugal à l'UE. Néanmoins, avec un PIB par habitant qui se situe à l'avant dernier rang des pays de l'UE, le Portugal a encore du chemin à faire (graphique 24). L'écart de revenu par rapport à la moyenne de l'UE ne tient que dans une faible mesure à une moindre utilisation de la main-d'œuvre puisque les taux d'emploi sont relativement élevés au Portugal. La principale cause de l'écart de revenu est la plus faible productivité du travail.

On est donc amené à se demander pourquoi les gains de productivité n'ont pas été plus rapides, et quelles mesures pourraient être prises pour les

© OCDE 2003

Graphique 24. **La croissance du Portugal : comparaison internationale**
Mesurée sur la base du PIB réel



1. Les séries pour l'Allemagne (en raison de l'unification), la Hongrie, la Pologne et la République tchèque sont incomplètes pour la période antérieure à 1995. Ces pays sont classés par ordre alphabétique.

Source : OCDE, *Principaux indicateurs économiques* ; OCDE, *Comptes nationaux*.

© OCDE 2003

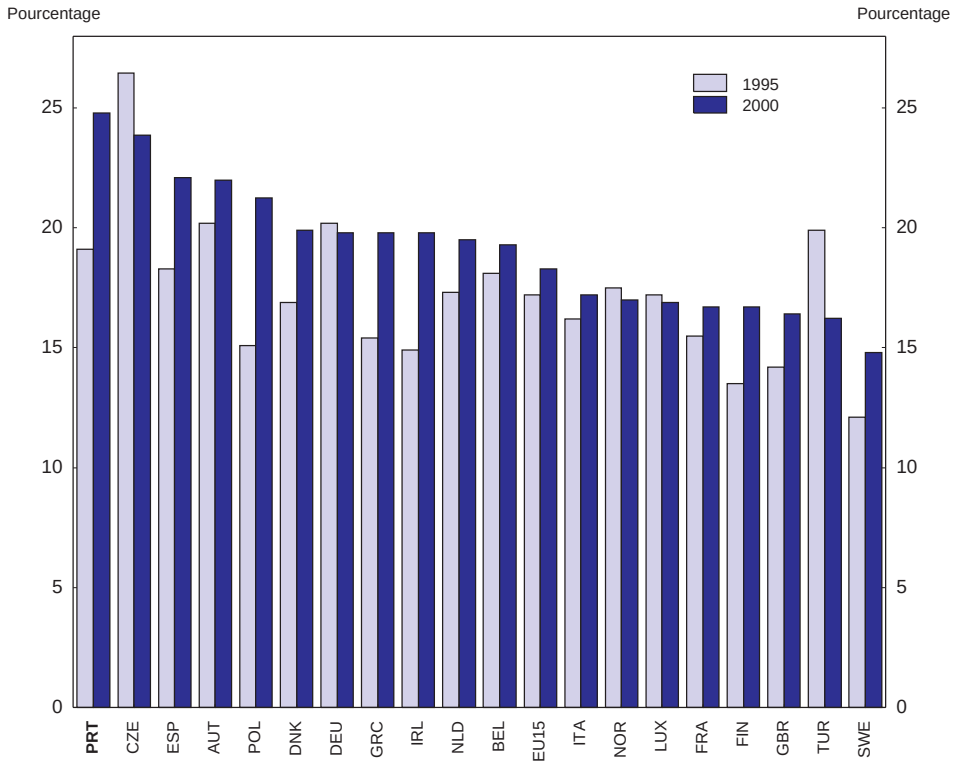
accélérer. L'analyse comptable classique de la croissance « explique » la croissance de la production par l'utilisation plus intensive des facteurs travail et capital et par un facteur résiduel interprété comme le progrès technologique, ou productivité multifactorielle. Selon les analyses de ce type, l'action des pouvoirs publics ne joue aucun rôle dans la croissance, laquelle dépend par hypothèse de facteurs exogènes comme les taux d'épargne et l'expansion démographique, et d'un terme résiduel inexpliqué. Une autre méthode est fondée sur un modèle de convergence (conditionnelle), selon lequel la croissance du PIB par habitant dépend des conditions initiales (niveau de capital physique et humain et niveau de production) et de variables liées à l'action des pouvoirs publics, qui contribuent à expliquer la convergence de la croissance du PIB par habitant vers une valeur d'équilibre au fil du temps. Cette méthode a été celle adoptée pour le « Projet sur la croissance » de l'OCDE (2001), sur la base de données de panel réunies pour 19 pays de l'OCDE entre 1974 et 1997[73].

Dans le cas particulier du Portugal, cette analyse a fait apparaître qu'au cours de la période considérée, *i*) la croissance effective par habitant au Portugal a été supérieure de plus d'un demi point de pourcentage à la moyenne de l'OCDE (c'est-à-dire que les revenus par habitant ont convergé vers la moyenne de l'OCDE) ; *ii*) la principale raison en a été la faiblesse du niveau de départ, qui a accru la croissance de 2½ points par rapport à la moyenne de l'OCDE, toutes choses égales d'ailleurs ; *iii*) le niveau du capital humain étant nettement inférieur à la moyenne de l'OCDE, le taux de croissance a été réduit de 1.2 point, là encore toutes choses égales d'ailleurs ; *iv*) la part supérieure à la moyenne de l'investissement dans le PIB (graphique 25) a accru la croissance d'environ un demi point ; *v*) les effets distincts des facteurs démographiques, de l'ouverture des échanges et de la « taille de l'administration » ont été chacun relativement faibles, mais ont cumulativement plus que compensé l'incidence négative de l'instabilité macroéconomique ; enfin, *vi*) un « effet national spécifique » a réduit la croissance de 1½ point, toutes choses égales d'ailleurs (tableau 16). Cet effet spécifique national estimé a été le plus important de tous les pays composant l'échantillon, et l'on peut en déduire que la croissance portugaise a été freinée dans le passé par des inefficiences qui ont entraîné le gaspillage de ressources de travail et de capital et n'ont permis leur utilisation optimale. De ce point de vue, la croissance de la productivité du travail a été « trop lente ».

De fait, pendant les années 90 notamment, le taux annuel de croissance de la productivité du travail au Portugal a été inférieur à 2 pour cent[74]. Si l'on corrige les chiffres bruts de la productivité du travail pour prendre en compte l'amélioration de la qualité de la main-d'œuvre, représentée par le niveau d'instruction des travailleurs, on constate que la croissance de la productivité horaire du travail, de 1 pour cent par an pendant les années 90, a été en moyenne plus lente que dans les autres pays de l'OCDE (graphique 26). Bien que les niveaux d'instruction de la population active portugaise se soient élevés au cours des

© OCDE 2003

Graphique 25. **Part de l'investissement privé**
% du PIB



Source : Commission européenne, Indicateurs structurels.

dernières décennies, ils sont encore inférieurs à la moyenne de l'OCDE. Au début des années 70, la scolarité obligatoire ne durait que 4 ans, ce qui permet de mieux comprendre pourquoi 10 pour cent seulement des travailleurs âgés ont au moins un diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire (voir section suivante). Grâce aux réformes ultérieures, ce taux a triplé pour les travailleurs plus jeunes, et l'analyse réalisée pour le « Projet sur la croissance » a conclu qu'en l'absence de cette amélioration, l'accélération de la croissance du revenu par habitant aurait été moins accusée pendant les années 90[75]. La production pourrait néanmoins être sensiblement accrue si des mesures étaient prises pour supprimer les inefficiences qui caractérisent l'utilisation des ressources afin de permettre à l'économie d'exploiter son véritable potentiel, parallèlement à d'autres réformes

© OCDE 2003

© OCDE 2003

Tableau 16. **Facteurs expliquant les différences des taux de croissance entre pays de l'OCDE**[1]

Années 1970-Années 1990, taux de croissance annuels en points de pourcentage par habitant

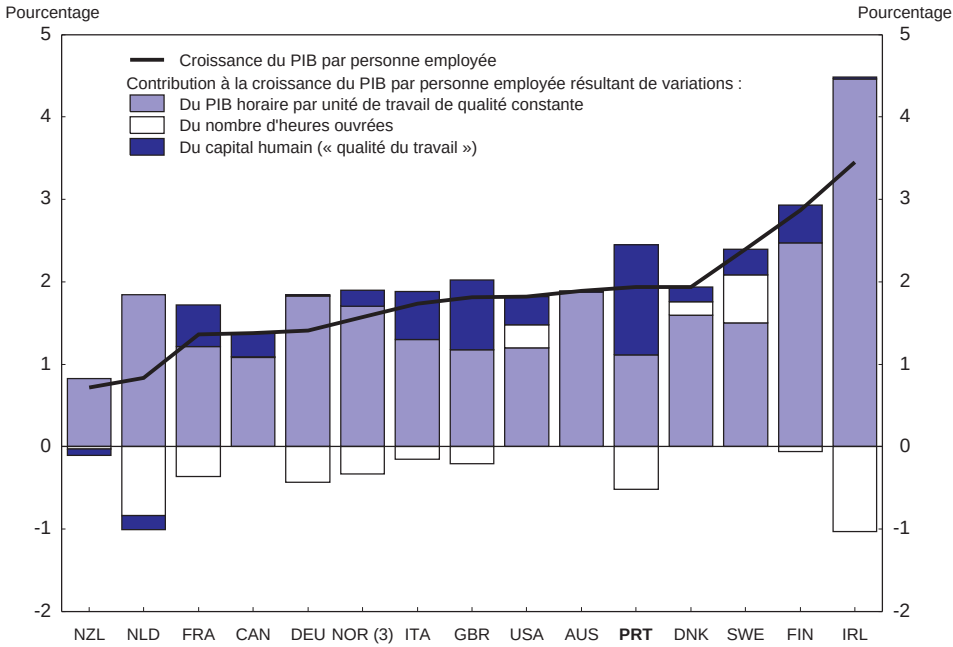
	Taux de croissance annuel moyen	Différentiel de croissance	Conditions de départ (PIB réel par tête)	Part de l'investissement	Capital humain	Croissance démographique	Variabilité de l'inflation	Consommation publique	Ouverture aux échanges	Effet spécifique résiduel par pays
Irlande	3.02	**1.47**	1.54	–0.18	–0.32	–0.18	0.01	0.09	0.17	0.34
Portugal	**2.15**	**0.60**	**2.56**	**0.58**	**–1.20**	**0.07**	**–0.10**	**0.10**	**0.11**	**–1.52**
États-Unis	1.93	**0.38**	–1.62	–0.34	0.63	–0.09	0.07	0.09	–0.25	1.89
Finlande	1.82	**0.27**	0.51	0.05	0.02	0.15	0.00	–0.06	–0.26	–0.14
Italie	1.73	**0.18**	0.22	–0.13	–0.69	0.13	0.02	0.01	0.14	0.48
Norvège	1.72	**0.17**	–0.12	–0.05	0.35	0.07	0.03	–0.06	–0.04	–0.01
Danemark	1.69	**0.14**	–0.57	0.28	0.21	0.12	0.02	–0.14	–0.05	0.27
Australie	1.68	**0.13**	–0.37	0.20	0.52	–0.25	0.03	0.01	–0.41	0.40
Belgique	1.66	**0.11**	–0.53	0.02	–0.15	0.20	0.03	–0.05	0.53	0.06
Royaume-Uni	1.63	**0.08**	0.05	–0.21	0.17	0.15	–0.03	–0.02	0.31	–0.34
Autriche	1.57	**0.02**	–0.41	0.07	0.26	0.01	0.05	0.00	0.03	0.01
France	1.35	**–0.20**	–0.59	–0.09	–0.10	0.07	0.07	–0.08	0.05	0.48
Canada	1.32	**–0.23**	–0.90	–0.21	0.62	–0.18	0.04	–0.07	0.14	0.32
Espagne	1.28	**–0.27**	0.73	0.04	–1.12	0.00	0.03	0.07	–0.14	0.11
Pays-Bas	1.26	**–0.29**	–0.47	–0.03	0.25	0.01	0.06	–0.13	0.52	–0.50
Suède	1.20	**–0.35**	–0.60	–0.10	0.21	0.11	–0.10	–0.17	0.01	0.30
Grèce	1.15	**–0.40**	2.00	0.19	–0.56	–0.07	–0.16	0.17	–0.51	–1.48
Suisse	0.81	**–0.74**	–1.75	0.08	0.59	–0.04	0.00	0.15	0.02	0.21
Nouvelle-Zélande	0.53	**–1.02**	0.34	–0.17	0.31	–0.29	–0.07	0.10	–0.36	–0.87

1. Ventilation des différences internationales du taux de croissance annualisé (en %) entre la production moyenne par habitant en 1974-77 et la production moyenne par habitant en 1994-97. Voir Bassanini A. et S. Scarpetta (2001) pour plus de détails sur la méthode analytique utilisée.

Source : OCDE.

Graphique 26. **Le rôle des qualifications et de l'utilisation de la main-d'œuvre dans la croissance de la productivité du travail**[1]

Pourcentage annuel moyen de variation, 1990-2000[2]



1. Sur la base d'une simple décomposition quantitative : croissance du PIB par personne employée = PIB horaire par unité de travail de qualité constante + croissance du nombre d'heures ouvrées + ajustement du capital humain.
2. 1991-2000 pour l'Allemagne, 1990-1999 pour l'Irlande.
3. Norvège continentale uniquement.

Source : OCDE.

visant à accroître le taux potentiel de croissance lui-même[76]. Ces réformes devraient viser à rendre plus efficients les marchés de produits grâce à des mesures privilégiant la concurrence, et à alléger le poids de la réglementation pour les entreprises qui, malgré certaines améliorations, reste plus lourd que dans d'autres pays (tableau 17) et décourage l'innovation. Les résultats des travaux de Scarpetta et Tressel (2002) donnent à penser que l'alignement de la politique de réglementation du Portugal sur la « pratique optimale » réduirait l'écart technologique et relèverait les niveaux de productivité[77].

Les effets des réformes du marché du travail vont au-delà de leur incidence directe sur les résultats du marché car ces réformes stimulent aussi l'innovation et, partant, l'expansion de la production. Les effets sur la croissance

© OCDE 2003

Tableau 17. **Le cadre réglementaire : indicateur global**[1]
Série chronologique, indicateurs réglementaires[2] (échelle de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif)

	1978	1982	1988	1993	1998	1998-1978	Pourcentage de variation
Grèce	5.7	5.7	5.7	5.5	5.1	–0.6	–0.10
Italie	5.8	5.8	5.8	5.3	4.3	–1.5	–0.25
Portugal	**5.9**	**5.9**	**5.4**	**4.9**	**4.1**	**–1.8**	**–0.30**
Irlande	5.7	5.7	5.1	4.8	4.0	–1.7	–0.29
Suisse	4.5	4.5	4.5	4.4	3.9	–0.6	–0.14
France	6.0	5.9	5.7	4.7	3.9	–2.1	–0.35
Espagne	4.7	4.7	4.6	4.2	3.2	–1.5	–0.31
Autriche	5.2	5.1	4.5	3.9	3.2	–2.0	–0.39
Belgique	5.5	5.5	5.0	4.3	3.1	–2.4	–0.43
Pays-Bas	5.3	5.5	5.5	4.1	3.0	–2.4	–0.44
Japon	5.2	5.2	3.9	3.2	2.9	–2.3	–0.44
Danemark	5.6	5.5	5.5	4.0	2.9	–2.7	–0.48
Finlande	5.6	5.5	4.8	4.0	2.6	–3.0	–0.53
Norvège	5.0	5.0	4.3	3.2	2.5	–2.5	–0.49
Canada	4.2	4.2	2.8	2.6	2.4	–1.9	–0.44
Allemagne	5.2	5.2	4.7	3.8	2.4	–2.8	–0.54
Suède	4.5	4.4	4.2	3.5	2.2	–2.3	–0.51
Australie	4.5	4.5	4.2	3.3	1.6	–2.9	–0.65
États-Unis	4.0	3.3	2.5	2.0	1.4	–2.7	–0.66
Nouvelle-Zélande	5.1	5.1	3.6	2.2	1.4	–3.7	–0.73
Royaume-Uni	4.3	4.2	3.5	1.9	1.0	–3.3	–0.76

1. Pays classés par ordre décroissant sur la base des résultats de 1998.
2. Moyennes simples des indicateurs de 7 secteurs : gaz, électricité, poste, télécommunications, transport aérien, chemins de fer, transport routier de fret. Selon le secteur, les aspects suivants ont été pris en compte : obstacles à l'entrée, propriété du secteur public, structure du marché, intégration verticale, contrôle des prix.

Source : Nicoletti *et al.* (2001).

potentielle des réformes du marché du travail (comme l'assouplissement de la protection de l'emploi, la réduction de l'extension administrative des conventions collectives et la réduction des coins fiscaux) seront sans doute renforcés du fait qu'elles accentuent la spécialisation dans les industries à forte intensité de R-D. Dans une économie en rapide mutation, les gains de PMF résultent principalement de l'innovation des entreprises ayant les meilleures pratiques, du rattrapage technologique par les autres entreprises et de la réaffectation des ressources entre les entreprises et entre les branches d'activité. Bassanini et Scarpetta (2001) ont mis en évidence empiriquement un net effet clairement positif de l'innovation sur la production : ils ont estimé qu'une hausse persistante de 0.1 point de la part des dépenses de R-D du secteur des entreprises dans le PIB majorait le PIB *par habitant* de 1¼ point dans le long terme. De ce qui précède, il découle qu'une action d'envergure générale est nécessaire, avec des efforts continus par intensifier la pression concurrentielle sur les marchés de produits, accroître le capital humain, assouplir les réglementations sur le marché du travail,

© OCDE 2003

faciliter la réaffectation de la main-d'œuvre entre les entreprises et entre les secteurs et favoriser l'innovation et le progrès technologique.

Améliorer les qualifications et le capital humain

Malgré de sensibles améliorations au cours des 10 à 15 dernières années, l'un des principaux obstacles qui s'opposent encore à l'élévation des niveaux de vie est l'ampleur du déficit en capital humain. L'inefficacité du système éducatif portugais à transmettre les compétences pertinentes à toutes les tranches d'âge, malgré les importantes ressources qui lui sont affectées, appelle l'attention soutenue des pouvoirs publics. L'amélioration des compétences et du capital humain est indispensable si l'on veut accroître la productivité et la compétitivité et relever avec succès les défis de demain. A l'heure actuelle, le Portugal est l'un des rares pays de l'OCDE où la création d'emplois peu qualifiés est toujours forte. Comme cela ne va sans doute pas durer, il faut poursuivre les efforts sur un large front pour améliorer la qualité de l'enseignement et faire en sorte que tous les élèves aient une qualification à leur sortie du système scolaire. Il faudra parallèlement agir avec détermination pour que la population active soit capable de s'adapter aux nouvelles opportunités d'emploi, en soulignant l'importance de l'apprentissage tout au long de la vie.

Évaluer le capital humain

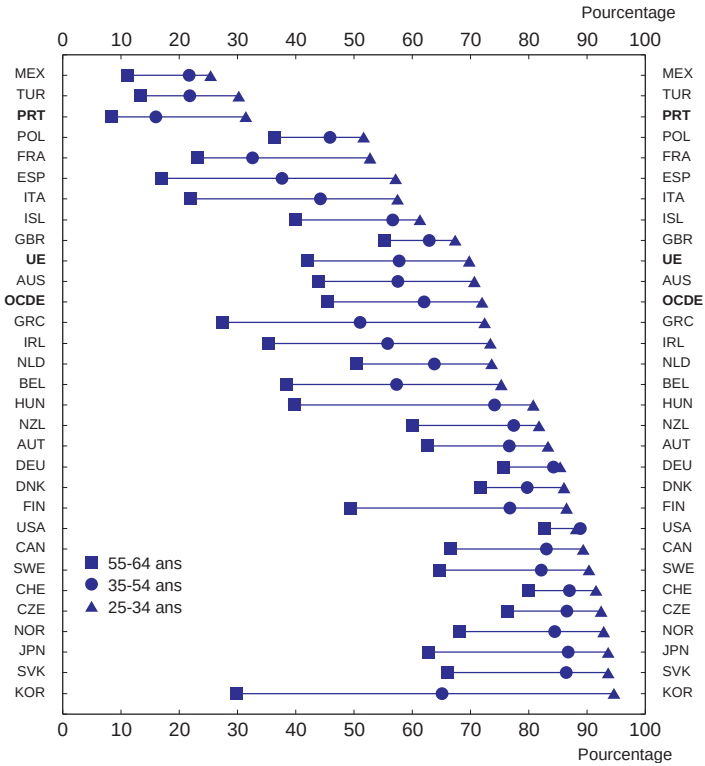
Même si la situation s'est améliorée ces dernières années, le Portugal est encore l'un des pays dont les résultats sont les moins bons résultats du point de vue du niveau d'instruction de la population d'âge actif (graphique 27). En 2001, un cinquième seulement de la population âgée de 25 à 64 ans avait au moins achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire (contre plus des trois quarts, en moyenne, dans la zone de l'OCDE)[78]. Même pour les groupes d'âge plus jeunes, le Portugal reste largement en dessous de la moyenne : en 2001, environ le tiers des personnes âgées de 25 à 34 ans avaient atteint au moins le niveau du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, contre environ les trois quarts dans la zone de l'OCDE. Les résultats des tests d'aptitude professionnelle de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes montrent clairement que le niveau des acquis scolaires des adultes est préoccupant. Le Portugal est l'un des pays qui a le plus mauvais classement : plus de 40 pour cent de la population se situent au dernier rang pour tous les tests d'alphabétisation[79]. Les médiocres résultats du Portugal reflètent essentiellement les résultats obtenus par les personnes qui n'ont pas suivi le deuxième cycle de l'enseignement secondaire.

La médiocre performance du système d'enseignement

La part des ressources (publiques et privées) que le Portugal consacre à l'enseignement a fortement augmenté ces vingt dernières années (voir

© OCDE 2003

Graphique 27. **Niveau d'instruction de la population d'âge actif**
Population ayant au moins un diplôme du deuxième cycle du secondaire, 2000[1]



1. % de chaque groupe d'âge ; 1999 pour l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Hongrie, la Norvège et les Pays-Bas.
Source : OCDE, Base de données des statistiques du marché du travail.

chapitre III)[80]. Grâce à cela, les effectifs scolarisés et la durée prévisible des études ont été portés à des niveaux proches de ceux observés dans les pays plus avancés. Cependant, le système éducatif portugais ne semble pas efficient si l'on compare l'ampleur des dépenses aux résultats obtenus[81]. Le pourcentage d'élèves diplômés du deuxième cycle du secondaire à l'âge de 18 ans est relativement faible en raison des taux élevés d'échec et d'abandon en cours de scolarité. En 2001, environ 45 pour cent des jeunes de 14 à 18 ans avaient quitté l'école avec seulement des connaissances de base, ce qui est le pourcentage le plus élevé de l'Union européenne[82]. Au cours de la décennie écoulée, l'ouverture du système d'enseignement tertiaire au secteur privé a entraîné une explosion du nombre et de l'éventail des cours proposés. Cependant, même à ce niveau, les taux d'échec/de redoublement et d'abandon restent élevés.

© OCDE 2003

D'après les comparaisons internationales, le système d'enseignement portugais est peu performant. Le Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA) révèle que l'aptitude des jeunes Portugais (jeunes âgés de 15 ans qui arrivent au terme de la scolarité obligatoire) à utiliser leurs connaissances et leurs qualifications dans la vie quotidienne est nettement inférieure à la moyenne de la zone de l'OCDE[83]. En matière d'aptitude des élèves à la lecture, le Portugal s'est classé 26e sur 32 pays, derrière l'Espagne ou l'Irlande et à peu près au même rang que la Lettonie et la Russie, pays dont le revenu par habitant est nettement moins élevé. Des résultats analogues ont été observés aux tests de mathématiques et de sciences (le Portugal se classant au 28e rang). Les médiocres résultats des cohortes qui sont actuellement scolarisées exigent l'attention immédiate des pouvoirs publics parce qu'ils donnent à penser que les pénuries de qualifications risquent de continuer à poser un problème au Portugal pendant longtemps encore.

Les rendements économiques de l'éducation sont élevés

Étant donné la faiblesse du capital humain de la main-d'œuvre portugaise, les qualifications sont particulièrement rares et, partant, précieuses. Au Portugal, les rendements économiques de l'éducation sont importants[84] (voir encadré 9). La prime procurée par les études universitaires semble avoir augmenté pendant les années 90, et elle est élevée par rapport aux autres pays. De plus, un récent travail de recherche appliquée sur la détermination des salaires sur le marché du travail portugais a établi que les années d'études, d'expérience et d'ancienneté dans l'emploi ont un effet positif sur le salaire de l'individu, l'éducation étant le facteur qui a le plus de poids[85]. Les rendements élevés de l'éducation pourraient tenir à la rareté de l'offre de main-d'œuvre qualifiée par rapport à la demande. Quant à la demande de diplômés, elle est de toute façon gonflée par l'administration, qui emploie plus de la moitié des étudiants sortant chaque année de l'université.

Développer le stock de capital humain

Le Plan national d'action pour l'emploi (PNAE) adopté en 1998 dans le cadre du Processus du Luxembourg de l'UE (1997) a fixé d'ambitieux objectifs pour améliorer le niveau d'instruction et les qualifications des travailleurs. La mise à jour du PNAE pour 2002 a fidèlement suivi les orientations et recommandations de la Commission européenne. Parmi les principales priorités, une attention toute particulière doit être portée à l'amélioration des systèmes d'éducation et de formation[86].

Comment améliorer les résultats en matière d'éducation

Des études récentes laissent penser que l'amélioration du système scolaire dépend davantage d'une meilleure utilisation des ressources que d'une

© OCDE 2003

Encadré 9. Taux de rendement de l'éducation au Portugal, 1999

Afin de connaître les rendements de l'éducation au Portugal, les calculs directs des taux internes de rendement effectués par Blondal *et al.* (2002) pour 10 pays de l'OCDE ont été reproduits pour le Portugal sur la base des données de 1999*. Les résultats confirment l'existence de rendements très élevés au Portugal, principalement du deuxième cycle de l'enseignement secondaire à l'enseignement tertiaire. Globalement, les estimations indiquent que l'étudiant moyen est fortement incité à poursuivre ses études au-delà de la scolarité obligatoire.

Les incitations générales à investir dans le capital humain qui résultent des avantages offerts sur le marché du travail, des mécanismes de financement et des dispositions fiscales peuvent être résumées par des estimations des taux de rendement internes privés. Le taux interne est égal au taux d'actualisation qui assure l'égalité entre les coûts réels de l'éducation tout au long de la période d'étude et les gains réels que l'éducation rapporte par la suite. Au Portugal, on estime que ces gains nets dus à l'investissement en capital humain dans l'enseignement tertiaire sont supérieurs à 20 pour cent (voir le tableau), ce qui est beaucoup plus que pour les dix autres pays couverts par l'étude de l'OCDE. Le niveau élevé des taux internes privés de rendement dont bénéficient ceux qui achèvent avec succès les programmes du deuxième cycle de l'enseignement secondaire et, plus encore, de l'enseignement tertiaire permet de penser que l'étudiant portugais moyen est fortement incité à aller au-delà de l'enseignement obligatoire.

Taux de rendement privés[1] de l'éducation pour les hommes dans certains pays de l'OCDE

En pourcentage

	Deuxième cycle de l'enseignement secondaire	Enseignement tertiaire
Portugal (1999)	**11.3**	**23.9**
Royaume-Uni (2000)	15.1	17.6
États-Unis (1999)	16.4	17.5
France (2000)	13.5	14.1
Pays-Bas (1997)	7.9	9.7
Canada (2000)	13.6	9.2
Suède (1999)	6.4	9.1
Japon (1999)	6.8	8.6
Italie (1998)	11.2	8.3
Danemark (1999)	11.3	6.8
Allemagne (1998)	10.8	6.7
Moyenne non pondérée	11.3	12.0

1. Taux de rendement calculés sur la base des gains après impôt et de la durée des études, compte tenu du risque de chômage.

* Voir annexe II pour un examen des questions méthodologiques.

© OCDE 2003

augmentation des crédits budgétaires. De fait, le retard du Portugal dans le domaine de l'éducation ne semble pas imputable à l'insuffisance des dépenses. Il est donc indispensable de réformer la structure administrative de l'éducation et de faire jouer à la fois les incitations et la concurrence.

Les autorités portugaises reconnaissent la nécessité de centrer plus étroitement l'effort sur la qualité de l'éducation. Cela peut passer par une amélioration de l'administration des établissements scolaires, en responsabilisant davantage les enseignants et les directeurs d'établissements. Il convient à cet effet de fournir plus d'informations sur les résultats obtenus dans le cadre de différentes initiatives destinées à faciliter l'évaluation, en vue de renforcer ou de supprimer certains programmes. La fixation d'objectifs explicites pour les principaux indicateurs de résultats pourrait également être utile. Depuis 2001, on évalue chaque année les résultats d'un échantillon d'écoles allant de la maternelle à l'enseignement secondaire, et un rapport détaillé est publié sur l'Internet[87]. En juillet 2002, une nouvelle loi a été adoptée qui prévoyait la création d'un système global d'évaluation de tous les établissements d'enseignement non tertiaire : autoévaluation des établissements scolaires et évaluation externe sur la base de mesures quantitatives ; publication et certification des résultats ; et récompenses pour les établissements ayant obtenu les meilleurs résultats.

Il apparaît clairement que la participation à des programmes préscolaires va de pair avec une scolarité ultérieure réussie. Des efforts ont été faits ces dernières années au Portugal pour améliorer l'enseignement dans les écoles maternelles et, en 1999, le pourcentage d'enfants scolarisés dans le système préscolaire (3-4 ans) était égal à la moyenne européenne. Au cours des neuf années de l'enseignement de base, l'éventail des matières enseignées a également été élargi et modernisé, l'objectif étant de réduire les taux d'abandon[88]. La fusion des différents niveaux de l'enseignement de base, au lieu de l'actuelle division en trois cycles, pourrait en outre contribuer à la mise au point d'un programme uniforme et plus moderne et à l'amélioration des résultats des élèves. L'extension de la scolarité obligatoire au deuxième cycle de l'enseignement secondaire (12 années d'enseignement obligatoire, conformément aux normes de l'UE) devrait être un important objectif à moyen terme. Avec l'allongement de la scolarité obligatoire, il faudra aussi développer davantage l'enseignement professionnel et technique, conformément au PNAE de 2002, afin de conférer des qualifications adaptées aux jeunes qui arrivent sur le marché du travail[89]. Dans ce contexte, le récent programme « neuf années de scolarité plus une » vise à faire en sorte que ceux qui quittent l'enseignement de base pour entrer sur le marché du travail aient accès à une formation professionnelle. De plus, il est essentiel de renforcer le deuxième cycle de l'enseignement secondaire général en le rendant plus exigent pour qu'il prépare mieux les élèves aux programmes de l'enseignement tertiaire. Néanmoins, pour assurer l'équilibre nécessaire entre les considérations d'efficience et l'élévation du taux d'inscription dans l'enseignement

© OCDE 2003

supérieur, il faudra que la note minimale requise pour obtenir le diplôme du deuxième cycle et pouvoir accéder par là-même aux établissements supérieurs aille de pair avec une nette amélioration de la qualité de l'enseignement secondaire.

Les qualifications acquises dans l'enseignement supérieur forment une base déterminante pour le développement technologique, la bonne gestion et l'esprit d'entreprise. Au Portugal, le nombre d'universités et de disciplines enseignées a rapidement augmenté au cours des dix dernières années, tout comme les taux d'inscription dans l'enseignement tertiaire. Depuis 2001, le nombre de places offertes est supérieur au nombre d'étudiants candidats à l'entrée dans les universités/les établissements polytechniques. La raison en est des facteurs démographiques, qui seront renforcés à l'avenir du fait du vieillissement ininterrompu de la population. Actuellement, certains cours n'attirent déjà qu'un nombre très restreint d'étudiants et les conditions d'admission sont progressivement assouplies, surtout dans les universités privées. Compte tenu aussi des inadéquations manifestes qui existent du côté de l'offre[90], il paraît essentiel de réévaluer le système de fonctionnement et de financement des établissements d'enseignement supérieur. Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science semble résolu à améliorer la qualité de l'enseignement tertiaire tout en préservant l'égalité de traitement des établissements publics et privés[91]. La création d'un mécanisme systématique et indépendant d'évaluation et de certification des universités et des disciplines enseignées est l'une des mesures annoncées. Il semble indispensable de moderniser les programmes d'enseignement supérieur de façon à tenir compte des besoins du marché du travail et, finalement, de supprimer ou de fusionner les disciplines qui attirent très peu d'étudiants. De surcroît, les aides publiques devraient être accordées sur la base de facteurs autres que les coûts : les subventions devraient être plus généreuses pour les zones prioritaires, et les disciplines/universités qui ne satisfont pas à des critères de qualité ou d'opportunité ne devraient recevoir aucune subvention (voir le chapitre III qui examine le financement de l'enseignement tertiaire).

Faciliter le passage de l'école à la vie active

Une des caractéristiques de l'enseignement secondaire au Portugal est la place prépondérante traditionnellement accordée aux programmes d'enseignement général[92]. Il est essentiel de maintenir d'étroites relations entre les écoles et les entreprises si l'on veut que les qualifications et les compétences offertes correspondent aux besoins du marché du travail. L'échange d'expériences et d'informations entre les acteurs du système éducatif et les partenaires économiques et sociaux peut améliorer la responsabilité et la compréhension. En février 2001, les partenaires sociaux ont signé un accord tripartite avec le gouvernement sur « l'emploi, le marché du travail et la politique d'enseignement et de formation », qui prévoit des changements concernant la formation des salariés, en particulier

© OCDE 2003

des jeunes. En mars 2002, de nouvelles règles ont été adoptées, qui permettent aux entreprises de recruter des jeunes de 16 ans et plus qui n'ont pas achevé la scolarité obligatoire ou qui ne possèdent aucune qualification professionnelle, à condition de leur offrir des possibilités de formation[93].

D'importants progrès ont été faits pour développer l'enseignement technique et donner plus d'importance aux technologies de l'information et des communications. Depuis le début de 2002, toutes les écoles sont connectées à l'Internet. Il s'agit maintenant d'améliorer la qualité du matériel et des services disponibles et de réduire le nombre d'élèves par ordinateur relié à l'Internet[94]. Le Diplôme de qualification de base en technologie de l'information, qui sanctionne la fin de l'enseignement de base, a été créé en 2001 et est accessible à tous[95].

Favoriser l'apprentissage tout au long de la vie

En raison des décalages habituels observés dans le domaine de l'enseignement, on ne peut répondre que partiellement à la demande grandissante de travailleurs capables d'utiliser et d'adapter leurs connaissances en modifiant les programmes des écoles et des universités. L'apprentissage tout au long de la vie, en dehors de l'enseignement formel, permet aux intéressés d'améliorer et/ou de compléter un enseignement ou une formation antérieurs. Bien que les données d'enquête ne soient pas totalement fiables dans le cas du Portugal, elles conduisent à penser que le pourcentage des personnes âgées de 25 à 64 ans suivant un enseignement ou une formation continue est faible par rapport à la moyenne de l'UE[96]. Le système portugais d'enseignement et de formation professionnelle continus se caractérise par le rôle dominant de l'État, la séparation, jusqu'à ces derniers temps, entre les organismes publics chargés de l'enseignement d'une part et de la formation de l'autre, et un développement relativement limité de la formation dans les entreprises[97]. Un nouveau dispositif, mis en place en 2002, regroupe les responsabilités de l'enseignement et de la formation professionnelle au sein du ministère de l'Éducation.

D'importantes mesures et réformes ont été mises en œuvre ces dernières années afin d'améliorer le système d'apprentissage des adultes[98]. Le Portugal a élaboré une stratégie de développement de l'enseignement pour adultes en 1998, s'attachant plus particulièrement à faciliter l'accès des personnes ayant un niveau d'instruction peu élevé. La création d'une agence nationale spécialisée (ANEFA – *Agencia Nacional de Educaçao e Formaçao de Adultos*) en 2000 (aujourd'hui rattachée au ministère de l'Éducation) répond en partie à la nécessité de coordonner toutes les politiques d'apprentissage des adultes afin de les faire converger vers un objectif commun. Le Portugal a également entrepris de mettre sur pied un nouveau système national de reconnaissance, de validation et de certification de l'apprentissage et de l'expérience antérieurs. Les partenaires sociaux ont un rôle déterminant à jouer dans ce domaine. Ils peuvent contribuer à l'identification des

© OCDE 2003

besoins en matière d'éducation et à la mise au point de programmes adaptés d'enseignement et de formation, assurant des qualifications utiles et reconnues. L'accord tripartite de 2001 comprend des mesures visant à consolider le système public d'enseignement pour adultes et à fixer des objectifs précis en matière d'offre de formation par les entreprises[99].

Politique du marché du travail et politique sociale

La performance du marché du travail portugais a été remarquable, malgré la rigueur des réglementations

Ces dernières années, la performance d'ensemble du marché du travail a été meilleure au Portugal que dans les autres pays européens (graphique 28). Les taux d'activité ainsi que les taux d'emploi se sont accrus et, en 2001, ils étaient supérieurs aussi bien à la moyenne de la zone de l'OCDE qu'aux taux de la plupart des pays de l'UE. Globalement, le chômage est revenu aux environs de 4 pour cent en 2001. Au cours de la dernière décennie, le taux de chômage du Portugal a été inférieur de 4 points à la moyenne de l'UE tandis que le taux d'emploi la dépassait d'environ 8 points[100]. Malgré une récente dégradation à la suite de la récession économique (avec une poussée du chômage à 5.1 pour cent en septembre 2002), le situation du marché du travail reste plus favorable que dans la plupart des autres pays de l'UE.

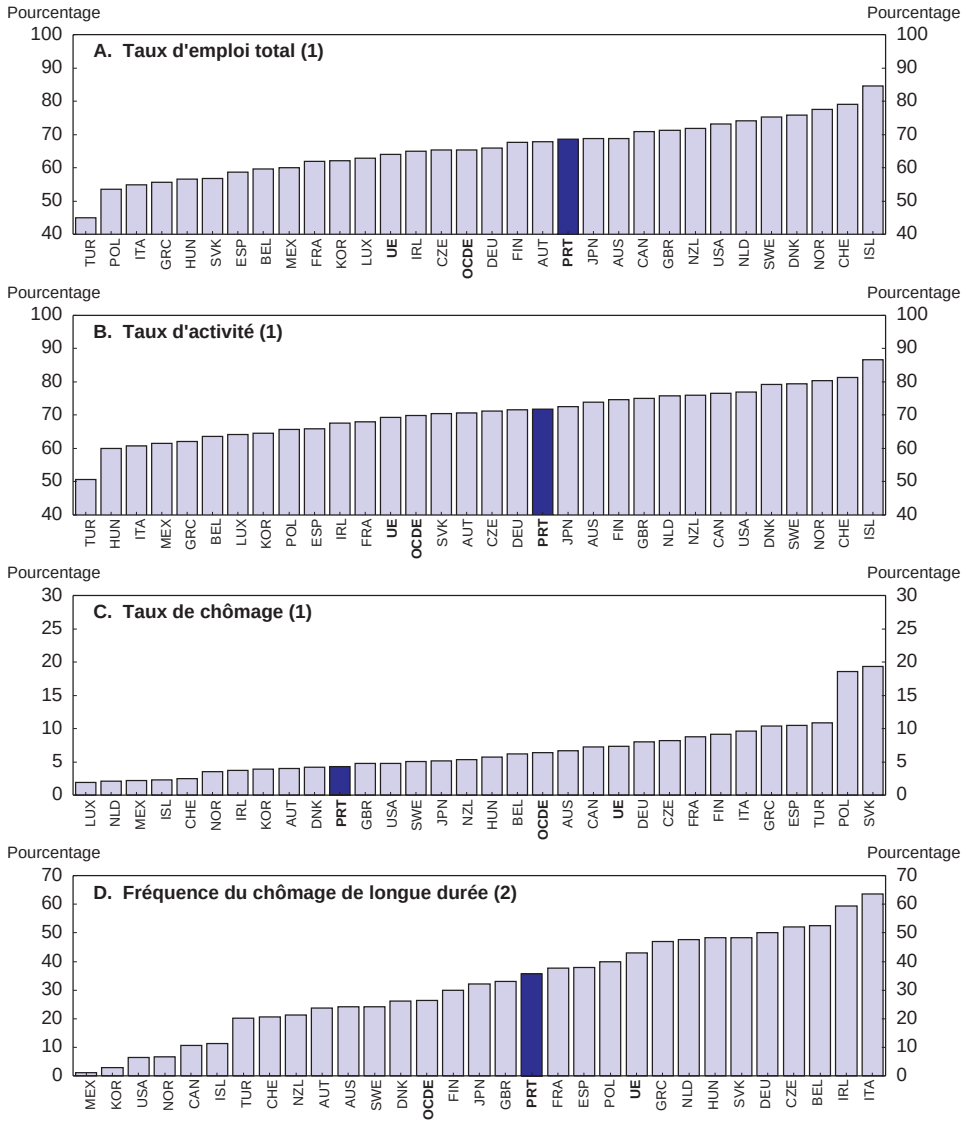
Ces dernières années, les jeunes chômeurs et les chômeurs de longue durée – catégories les plus vulnérables – ont également vu leur situation s'améliorer. Le taux de chômage des jeunes est tombé de plus de 16 pour cent en 1996 aux alentours de 9 pour cent en 2001. La part du chômage de longue durée a elle aussi diminué au Portugal, même si elle reste supérieure à la moyenne de l'OCDE[101]. Des mesures ont été prises ces dernières années pour faciliter l'emploi (ou le retour à l'emploi), en particulier des mesures ciblées sur les jeunes et les chômeurs de longue durée. Cependant, la proportion toujours importante de chômeurs de longue durée demeure préoccupante en raison de ses conséquences en termes de dépréciation du capital humain des travailleurs et de la perte de motivation à chercher à emploi qui en découle[102].

Des salaires très flexibles mais une main-d'œuvre peu adaptable

Les conséquences de l'évolution de la demande de main-d'œuvre sur les résultats du marché du travail dépendent des institutions particulières qui réglementent le marché et des caractéristiques de la main-d'œuvre, telles que ses plus ou moins grandes mobilité et adaptabilité, la nature des arrangements contractuels et la flexibilité des salaires[103]. La main-d'œuvre portugaise est peu mobile et peu adaptable comparativement à celle de nombreux autres pays industrialisés. La législation en matière de protection de l'emploi est assez restrictive, ce qui

© OCDE 2003

Graphique 28. **Indicateurs du marché du travail : comparaison internationale, 2001**



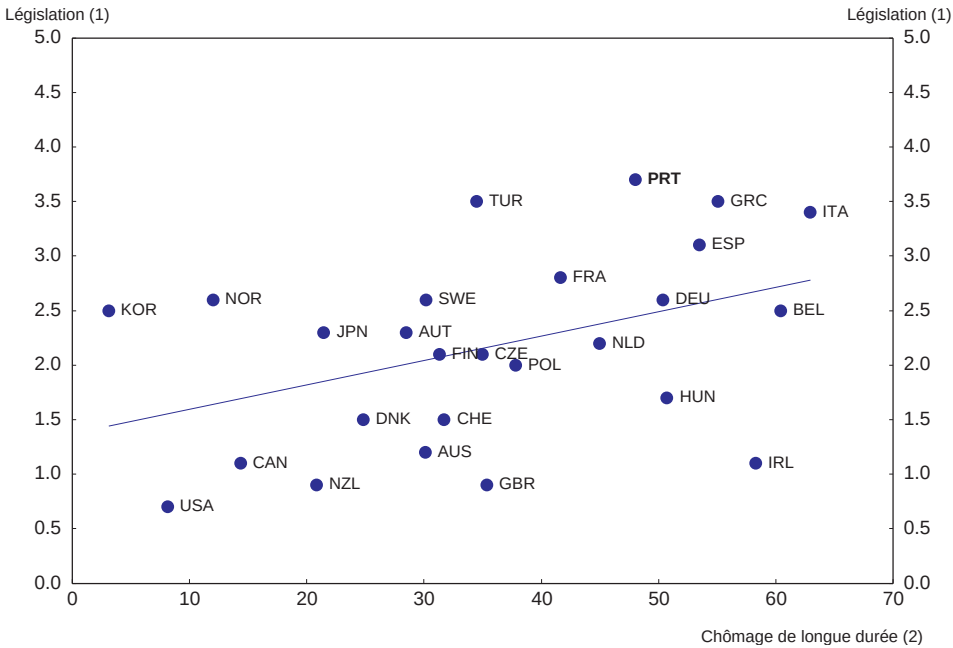
1. Les ratios se réfèrent au nombre de personnes âgées de 15 à 64 ans qui ont un emploi ou qui sont dans la population active divisé par la population d'âge actif, ou au nombre de chômeurs divisé par la population active.
2. Nombre de personnes au chômage depuis 12 mois et plus en pourcentage du chômage total.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, juillet 2002.

© OCDE 2003

réduit la capacité des entreprises de réagir rapidement aux chocs. Bien qu'ayant été légèrement assouplie pendant les années 90, la législation portugaise relative à la protection de l'emploi est l'une des plus strictes dans la zone de l'OCDE, mais elle est actuellement réexaminée (voir plus loin). En bref, la législation concernant les licenciements collectifs impose un processus long, complexe et coûteux aux employeurs[104]. Le niveau élevé des coûts de licenciement peut conduire les entreprises à conserver des effectifs improductifs et à réduire les créations d'emplois tout en allongeant la durée du chômage[105] (graphique 29). Par ailleurs, le faible niveau d'instruction de la main-d'œuvre limite sa capacité d'adaptation à de nouveaux métiers. L'amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi en termes de placement faciliterait la mobilité de la main-d'œuvre, qui gagnerait également à un assouplissement des restrictions sur le marché du logement.

Graphique 29. **La législation relative à la protection de l'emploi dans certains pays de l'OCDE**



1. L'indicateur global de la rigueur de la législation relative à la protection de l'emploi est une moyenne pondérée des indicateurs de la législation relative aux contrats classiques, aux contrats temporaires et aux licenciements collectifs. Chacun de ces indicateurs peut varier de 0 à 6, les valeurs les plus élevées correspondant à la législation la plus stricte. Le mode de calcul de ces indicateurs ainsi que le système de pondération sont décrits dans les *Perspectives de l'emploi*, juin 1999, chapitre 2.
2. Fréquence moyenne du chômage de longue durée (12 mois et plus) en pourcentage du chômage total sur la période 1995-2000.

Source : Perspectives de l'emploi de l'OCDE, juin 1999 ; base de données statistiques du marché du travail de l'OCDE.

© OCDE 2003

En revanche, plusieurs facteurs ont contribué à la forte flexibilité des salaires au Portugal[106], qui compense en partie les effets négatifs de la faible mobilité de la main-d'œuvre. La formation des salaires au Portugal s'opère par voie de négociations sectorielles, avec une coordination limitée des syndicats participant aux discussions, ce qui tend à affaiblir leur pouvoir de négociation[107]. Par ailleurs, l'ajustement traditionnel de la dérive salariale en fonction du cycle économique aide aussi à assurer la flexibilité des salaires portugais. Les salaires nominaux réagissent fortement aux variations du taux de chômage et de l'inflation comparativement à la plupart des autres pays de l'OCDE[108]. De plus, la dispersion des salaires entre les branches d'activité est forte par rapport aux autres pays européens. Ces dernières années, l'ajustement des salaires a servi de solution de « pis-aller » à défaut d'ajustements de l'emploi/du chômage, les écarts importants et flexibles des salaires ayant soutenu la création d'emplois et aidé à maintenir le chômage à un faible niveau.

La part des contrats de travail « atypiques » a augmenté

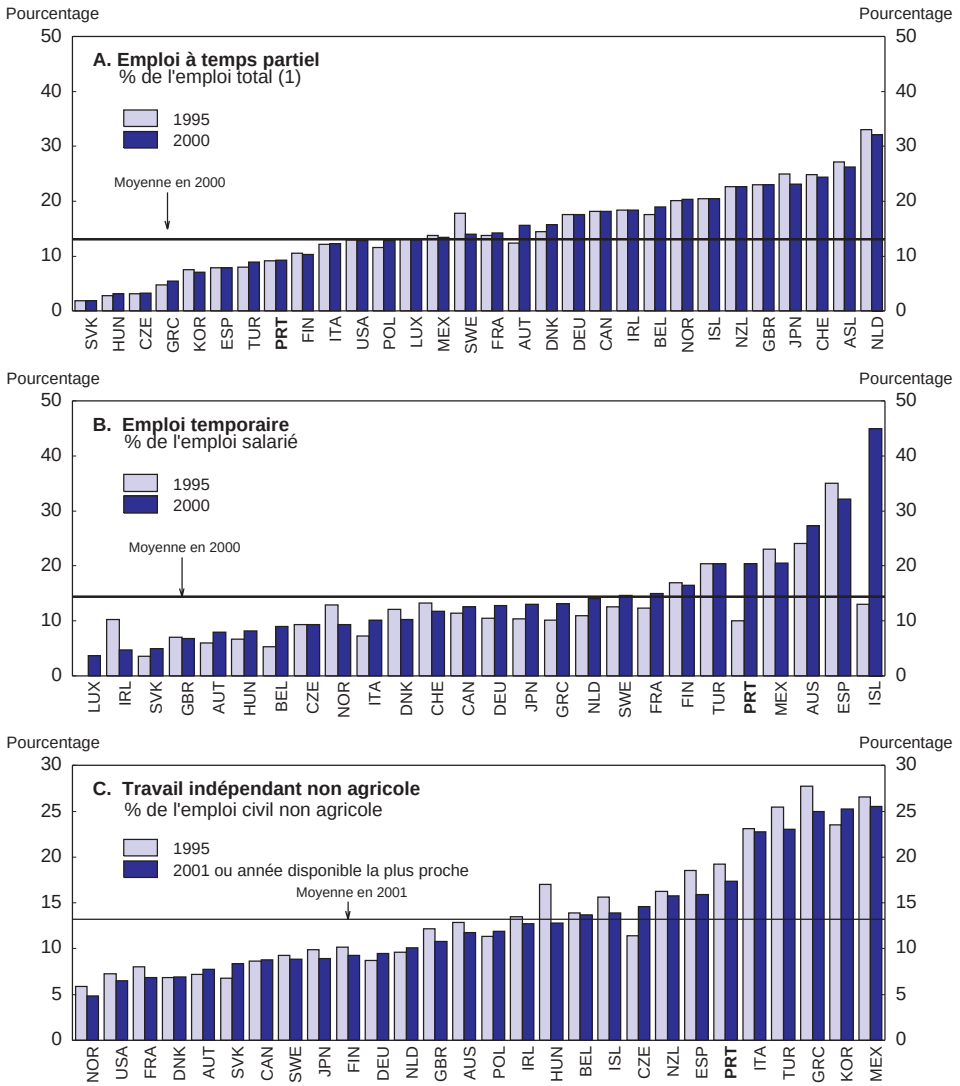
Du fait des coûts élevés de licenciement des travailleurs réguliers, les contrats de durée déterminée prennent une importance grandissante au Portugal, et représentaient plus de 20 pour cent de l'emploi total en 2001 (graphique 30). Il apparaît de plus en plus que les entreprises portugaises recourent à ce type de contrats pour sélectionner et tester les travailleurs dès le début de leur vie active, afin d'assurer une bonne adéquation entre les caractéristiques des emplois et les qualifications des travailleurs[109]. Ce mécanisme ne pénaliserait guère le revenu salarial des travailleurs. Cependant, certains faits d'observation supplémentaires laissent aussi penser qu'il existe un pourcentage non négligeable de travailleurs temporaires « chroniques ». En revanche, l'emploi à temps partiel est relativement peu fréquent sur le marché du travail portugais.

Au Portugal, le travail indépendant représente près de 17 pour cent du total de l'emploi civil non agricole, soit le troisième pourcentage le plus élevé de l'UE (où la proportion moyenne est d'environ 12.5 pour cent). Une forte proportion du travail indépendant est en fait économiquement liée à une seule entreprise, les travailleurs tirant leur revenu d'un seul employeur pendant de longues périodes[110]. Les entreprises portugaises ont mis à profit la possibilité de sous-traiter des services aux particuliers à des travailleurs indépendants, soumis à des réglementations moins rigides en matière d'emploi[111]. Les différences de cotisations de sécurité sociale selon la forme du contrat ont tendu à créer un biais en faveur du travail indépendant, mais les taux de cotisation sont désormais uniformisés. Il reste malgré tout moins coûteux pour l'employeur d'embaucher des travailleurs avec ce type de contrats car ils ne comportent pas d'avantages annexes, comme les congés et les primes de Noël, les congés de maternité ou l'assurance pour les accidents du travail.

© OCDE 2003

Graphique 30. **Types d'emploi : comparaison internationale**

En pourcentage



1. L'emploi à temps partiel se réfère aux personnes qui travaillent habituellement moins de 30 heures par semaine dans leur emploi principal. Les données sont exprimées en pourcentage de l'emploi total, sauf dans le cas des États-Unis où les données se réfèrent aux salariés.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, juillet 2002 ; OCDE, *Statistiques annuelles de la population active*.

© OCDE 2003

Modifications apportées récemment à la législation relative à l'emploi

Les contrats de travail temporaires sont soumis à de nouvelles réglementations…

Afin d'adapter la législation du travail aux nouvelles formes d'emploi, le cadre juridique en la matière fait l'objet d'une révision et de mises à jour depuis 1999. L'objectif est de faciliter l'utilisation de contrats adaptés à ces nouvelles formes d'emploi et de faire en sorte que les travailleurs concernés soient protégés par la loi. La récente recommandation faite le 21 juin 2002 lors du Conseil de Séville à propos des Grandes orientations de politique économique invitait le Portugal à s'employer en priorité, l'une des principales priorités pour le Portugal était de « moderniser les institutions du marché du travail, notamment en adaptant les réglementations en matière de contrats de travail en tenant compte d'un juste équilibre entre flexibilité et sécurité de l'emploi ».

La nouvelle législation concernant les contrats de travail à durée déterminée, entrée en vigueur en août 2001, durcit les règles applicables à ces contrats dans le secteur privé. L'un des objectifs de la loi était de faire en sorte que les travailleurs qui occupaient en fait des emplois permanents bénéficient d'un contrat type de durée indéterminée. Les contrats temporaires sont donc maintenant couverts par un ensemble de règles strictes régissant leur champ d'application et les conditions de leur résiliation. En particulier, ils ne peuvent être utilisés que dans des cas spéciaux définis par la loi, correspondant à des besoins temporaires de main-d'œuvre[112]. La durée légale des contrats généraux à durée déterminée dans le secteur privé ne peut dépasser 3 ans[113]. Au-delà de cette durée, le statut juridique du contrat à durée déterminée est automatiquement converti en contrat classique (à durée indéterminée). Une proposition concernant un nouveau Code du travail, approuvée par le Conseil des ministres en novembre 2002, fait actuellement l'objet d'un débat public. Elle comporte notamment une proposition visant à allonger la durée maximale légale des contrats à durée déterminée.

Une loi supplémentaire a été adoptée en mars 2002 afin d'encourager l'emploi permanent au moyen de subventions aux petites entreprises qui convertissent un contrat à durée déterminé arrivé à expiration en un contrat permanent[114]. Il conviendra de suivre attentivement l'incidence des règles régissant l'emploi temporaire. Le fait d'offrir des incitations en faveur des contrats permanents et/ou d'imposer des restrictions aux contrats temporaires peut freiner la réaction des entreprises en cas de ralentissement de l'activité. Par ailleurs, la nécessité de recourir à de telles mesures indique peut-être que la législation relative à la protection de l'emploi constitue un obstacle à l'embauche sur contrats « permanents ». Si cette législation est trop restrictive et réduit le nombre de contrats permanents au-delà de ce que l'on peut attendre, il serait préférable d'assouplir le cadre juridique général au lieu de durcir les règles concernant les contrats à durée déterminée.

© OCDE 2003

… et un certain nombre de propositions ont été faites pour assouplir la législation en matière de protection de l'emploi

Il serait souhaitable, pour améliorer la performance économique du Portugal, de prendre des mesures en vue d'assouplir la législation en matière de protection de l'emploi (LPE). Il est possible que la faible mobilité de la main-d'œuvre, due en partie à la forte protection de l'emploi, ait empêché une affectation plus efficiente des ressources au Portugal et freiné les gains de productivité. Scarpetta et Tressel (2002) ont établi que l'effet négatif d'une LPE stricte sur la productivité est plus marqué dans les pays où, comme le Portugal, les négociations salariales interviennent essentiellement au niveau sectoriel, sans coordination. Par ailleurs, des estimations faites pour différents pays laissent penser que la rigueur relative de la LPE et des réglementations en matière d'indemnisation a faire reculer les taux d'emploi au Portugal d'environ 4.5 points sur la période 1982-98[115]. Il faudrait permettre une plus grande flexibilité pour négocier les conditions de résiliation au niveau du salarié/de l'entreprise, afin de réduire les obstacles aux licenciements collectifs et de libéraliser les procédures qui empêchent les licenciements[116].

L'une des priorités de l'actuel gouvernement est la révision de la législation de l'emploi. Un nouveau Code du travail (*Codigo do Trabalho*) a été proposé au milieu de 2002, mais s'est heurté à l'opposition des syndicats. Les principaux points de ce texte sont les suivants : assouplissement des conditions requises pour justifier un licenciement[117], nouvelles mesures de lutte contre l'absentéisme et les congés de maladie abusifs, renforcement de la mobilité géographique/professionnelle de la main-d'œuvre et de la flexibilité des horaires de travail et révision des procédures de conventions collectives. Cette proposition, si elle est approuvée par le Parlement, contribuerait utilement à atténuer la rigidité excessive de la législation du travail au Portugal.

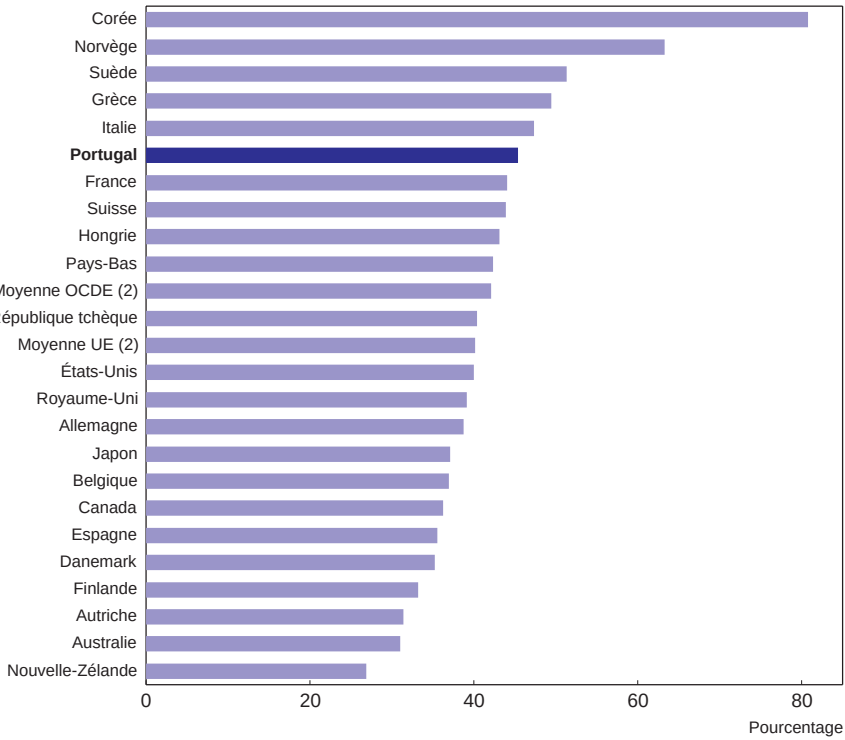
Politiques actives du marché du travail

Le recours aux politiques actives du marché du travail (PAMT) s'est accru de façon spectaculaire ces dernières années, l'objectif étant de favoriser le travail en aidant à la recherche d'emploi, en améliorant les niveaux de qualifications ou en encourageant la mobilité entre secteurs ou régions. Les dépenses au titre de ces programmes paraissent se partager de manière relativement bien équilibrée entre le soutien actif et le soutien passif (graphique 31). Un institut spécialisé, l'Institut pour l'emploi et la formation professionnelle, chapeauté par le ministère de la Sécurité sociale et du Travail, est chargé de la mise en œuvre des mesures relatives à l'emploi, de la formation professionnelle et de la gestion des services publics de l'emploi. Il faut se féliciter de l'intégration de ces diverses fonctions, ainsi que du fait que l'Institut opère par le biais d'un réseau de services publics locaux, sous l'autorité de bureaux régionaux[118]. Il serait néanmoins souhaitable de

© OCDE 2003

Graphique 31. **Politiques du marché du travail dans les pays de l'OCDE**

Part des dépenses au titre des politiques actives du marché du travail dans les dépenses totales[1]



1. Moyenne sur 1999 et 2000, sauf pour la Grèce (1998) et le Royaume-Uni (1998-1999).
2. Moyenne des pays non compris la Grèce et le Royaume-Uni.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, juillet 2002.

procéder à un suivi et une évaluation systématiques des programmes actifs du marché du travail afin de rationaliser les nombreux instruments existants.

Des mesures particulières ont été prises au fil des années pour améliorer l'employabilité des groupes à risque, principalement les jeunes et les chômeurs de longue durée. Ces initiatives ont été relativement efficaces, comme en témoigne la rapide amélioration de la performance du marché du travail (OCDE, 2001a). L'une des plus récentes, le Programme d'encouragement des offres d'emplois, datant d'avril 2001 et en vigueur jusqu'en 2006, prévoit des subventions ainsi qu'un cofinancement par les Fonds européens[119]. Le maintien du niveau d'emplois créés sur une période d'au moins quatre ans est l'une des principales

© OCDE 2003

conditions que les entreprises doivent remplir pour bénéficier d'une aide financière au titre de ce programme.

L'efficacité du service public de l'emploi au Portugal est relativement faible, principalement pour ce qui concerne la fonction de placement. Les placements effectués par *l'Instituto de Emprego e Formaçao Profissional* (IEFP) rapportés au nombre total d'embauches dans l'économie sont plus faibles que dans la plupart des pays de l'OCDE[120]. Les emplois notifiés à l'organisme par les employeurs sont habituellement peu nombreux et concernent principalement des postes peu rémunérés, qui sont difficiles à pourvoir[121]. Des mesures ont été prises pour améliorer l'efficacité du service public de l'emploi, avec la création récente d'un « self-service » en ligne, l'IEFP commençant de publier sur l'Internet certaines informations concernant la demande et l'offre d'emplois, les initiatives de formation et d'autres questions relatives à l'emploi. L'amélioration des relations avec les employeurs, notamment en ce qui concerne les services que leur assurent les centres pour l'emploi, la promotion de l'image du service public de l'emploi et le diagnostic précoce des besoins des employeurs en termes de qualifications et de compétences, devrait être l'une des priorités. Il est également nécessaire de faire concorder rapidement l'orientation professionnelle et les programmes de formations offerts avec les besoins des entreprises en matière de qualifications et de compétences, et les mesures dans ce sens devraient être attentivement suivies. Par ailleurs, de nouveaux efforts devraient être faits pour ouvrir plus largement le service public de l'emploi au jeu des forces du marché et les programmes de l'IEFP devraient faire l'objet d'une évaluation continue et systématique[122].

Améliorer l'insertion sociale tout en maintenant les incitations à travailler

De plus en plus, dans les pays de l'OCDE, la protection sociale est considérée comme « un tremplin plutôt que comme un hamac » et elle a pour objectif de « valoriser le travail ». Cela semble indiquer l'abandon des systèmes de protection sociale fondés sur une politique passive de garantie de ressources au profit d'une politique sociale plus active. Au Portugal, la couverture des indemnités de chômage est relativement limitée par rapport à la moyenne européenne, les conditions d'accès aux droits étant assez strictes[123]. Par ailleurs, même le revenu minimum garanti mis en place en 1997 présente un certain nombre de caractéristiques qui réduisent au minimum le risque de créer des contre-incitations au travail.

Le revenu minimum garanti (RMG) a pour but d'assurer à tous les ressources nécessaires à la couverture des besoins essentiels, tout en facilitant l'intégration sociale et professionnelle progressive[124]. L'un des objectifs de ce dispositif est d'intégrer les personnes socialement exclues dans les programmes existant déjà au titre de la politique générale de l'emploi, au lieu de créer des mesures spécifiques à leur intention. Une étude récente donne à penser que le RMG est particulièrement efficace pour réduire la durée et la gravité de la pauvreté.

© OCDE 2003

En 2001, des efforts supplémentaires ont été consentis afin d'offrir des emplois ou des formations aux bénéficiaires du RMG. Depuis, le gouvernement a souligné la nécessité de rendre plus strictes les règles de fonctionnement du RMG. Le dispositif a été modifié à cette fin en juin 2002, et il porte désormais le nom de revenu d'insertion sociale (*Rendimento Social de Inserçao*, RSI).

Le système général de sécurité sociale : le processus de réforme a démarré

Le système général de sécurité sociale du Portugal, qui s'applique à la grande majorité des travailleurs du secteur privé, est (comme le régime des fonctionnaires) un système par répartition. La principale composante du système général est le régime contributif, qui finance des pensions de vieillesse, de survivant et d'invalidité ainsi que des indemnités de chômage, de maladie, de maladie professionnelle, de maternité et des allocations familiales[125]. Les dépenses de sécurité sociale ont régulièrement augmenté au cours de la dernière décennie pour s'établir autour de 14 pour cent du PIB en 2000 (contre environ 10 pour cent du PIB dix ans plus tôt), dont la moitié environ au titre des pensions vieillesse et survivant. Cette composante des dépenses de sécurité sociale sera affectée par l'évolution démographique puisque que l'on s'attend à un doublement du taux de dépendance des personnes âgées au cours des 50 prochaines années. Parallèlement au régime public de pensions, des fonds de pensions privés volontaires ont commencé à se développer, encouragés par un crédit d'impôt. Ces fonds sont gérés par des compagnies d'assurance vie et des fonds de pensions agréés. Les autorités cherchent à assurer la convergence du régime général et du régime des fonctionnaires.

Pressions exercées par le vieillissement démographique

L'évolution démographique au Portugal est très comparable à celles de la plupart des autres pays de l'OCDE[126]. A l'heure actuelle, on compte environ quatre personnes d'âge actif (c'est-à-dire, par convention, de 15 à 64 ans) pour chaque personne de plus de 65 ans. D'ici 2050, le rapport ne sera plus guère que de deux à un[127]. Ce « taux de dépendance économique des personnes âgées » augmente déjà depuis un certain temps en raison de l'allongement de l'espérance de vie, mais à partir du milieu de la présente décennie, il commencera à progresser beaucoup plus vite du fait du départ en retraite de la génération du « baby-boom » dont les membres n'ont eu qu'un nombre limité d'enfants. Le pourcentage des personnes âgées ayant droit à une pension publique de vieillesse s'élèvera lui aussi, les taux d'activité des femmes s'étant accrus au cours des 40 dernières années. Faute de nouvelles réformes[128], les dépenses au titre des pensions des personnes âgées (pensions vieillesse, survivant et invalidité) devraient augmenter d'environ 4 points de pourcentage du PIB entre 2000 et 2040. Elles reculeraient légèrement par la suite, à supposer que les taux de

© OCDE 2003

fécondité s'élèvent (sans cependant atteindre des niveaux qui stabiliseraient la population en longue période). Environ la moitié de l'augmentation des dépenses au titre des pensions devrait se produire au cours de la présente décennie[129]. Étant donné que les personnes âgées consomment en moyenne plus de services médicaux que les plus jeunes, et compte tenu de ce que le pourcentage des personnes âgées augmentera, il est probable que les dépenses au titre de la santé (ainsi que des services d'aide et de soins à long terme) progresseront elles aussi plus vite que le PIB au cours des prochaines décennies[130]. D'après les projections portugaises, les dépenses de santé augmenteraient, du fait du vieillissement de la population, de 0.8 pour cent de PIB d'ici 2050, chiffre qui serait l'un des plus faibles de la zone de l'OCDE. On ne dispose d'aucune prévision concernant l'augmentation des dépenses au titre des services d'aide et de soins à long terme : la plupart des pays qui ont fait ce genre de calcul prévoient une progression de l'ordre de 1 point de PIB d'ici 2050. En résumé, les dépenses publiques liées au vieillissement s'alourdiront sensiblement au Portugal au cours des prochaines décennies, ajoutant chaque année près d'un quart de point de PIB aux dépenses primaires après le milieu de la présente décennie, et ce pendant une trentaine d'années.

Pour éviter que cette poussée régulière des dépenses n'entraîne une augmentation des déficits et de la dette, un effort soutenu de réformes en profondeur sera nécessaire, soit pour réduire les dépenses au titre des pensions, soit pour réduire d'autres catégories de dépenses, soit pour agir sur ces deux fronts. L'autre stratégie, qui consisterait à laisser monter les taux de cotisation au régime public de pensions (pour les salariés du public comme pour ceux du privé) afin de financer l'augmentation des pensions versées aux retraités, ne peut que partiellement régler le problème. Si elle était la seule solution retenue, la hausse des taux de cotisation pourrait atteindre 40 pour cent, ce qui creuserait un écart grandissant entre les coûts de main-d'œuvre et les rémunérations et affaiblirait les incitations à participer à l'économie formelle. Cette solution serait en outre peu souhaitable du point de vue de l'équité : en effet, les générations futures de travailleurs devraient acquitter des taux de cotisation plus élevés que leurs parents, sans pouvoir prétendre à des pensions plus élevées. La question de la réforme des dépenses autres qu'au titre des pensions a été examinée au chapitre III.

La maîtrise de la croissance des dépenses de pension impliquera inévitablement des pensions moins généreuses pour une carrière donnée. La plupart des pays de l'OCDE ont déjà engagé des réformes dans ce sens[131], et le Portugal a lui aussi procédé à des réformes (voir plus loin). La majorité des pays indexent désormais les pensions uniquement sur les prix, ou sur les salaires nets, mais pas sur les salaires bruts. Plusieurs pays ont relevé, ou relèveront, l'âge à partir duquel il est possible de percevoir une retraite à taux plein. Il est également de plus en plus fréquent de voir s'accroître l'importance accordée aux pensions financées par le secteur privé (notamment celles à cotisations définies) par rapport aux pensions publiques par répartition. Les analyses faites par l'OCDE

© OCDE 2003

confirment clairement que les réformes les plus efficaces sont celles qui encouragent les travailleurs à prolonger leur vie active (ou qui, à tout le moins, suppriment les incitations financières à la retraite anticipée). Outre qu'elles réduisent la charge que fait peser sur les finances publiques le versement de pensions à des personnes qui sont encore d'âge actif, ces mesures présentent l'avantage d'accroître la production totale, et d'améliorer potentiellement les niveaux de vie des retraités comme des actifs. L'âge moyen du départ en retraite (des hommes) au Portugal est nettement supérieur à la moyenne de l'OCDE et les réformes récemment apportées au système portugais réduisent effectivement les incitations à la retraite anticipée.

Récentes réformes du système de sécurité sociale

Dans les années 90, plusieurs mesures ont été prises afin de faire face à l'augmentation prévue du rapport entre le nombre de bénéficiaires et le nombre de salariés et de renforcer la viabilité financière du système : relèvement de l'âge de la retraite pour les femmes pour l'aligner sur celui des hommes, allongement de la période minimale de cotisation, réduction du taux d'accumulation des droits et révisions des règles autorisant le cumul d'une pension et d'un revenu du travail[132]. La portabilité des pensions entre certains secteurs privés continue de poser un problème[133]. Une Loi fondamentale sur la sécurité sociale, approuvée en juillet 2000, énonce les principes de la réforme du régime des travailleurs du secteur privé[134]. Même si cette loi prévoit un certain nombre de mesures visant à améliorer le fonctionnement du système et à en assurer le financement dans l'avenir, la gestion de la sécurité sociale reste fondamentalement publique[135]. En novembre 2001, après plusieurs mois de négociations, les partenaires sociaux et le gouvernement ont signé un accord sur la réforme de la sécurité sociale, qui modifiait la formule de calcul des pensions et comportait une disposition permettant aux salariés de verser des cotisations de retraite, au-dessus d'un seuil très élevé, auprès de régimes privés.

En juillet 2002, les principes généraux d'une Loi fondamentale révisée sur la sécurité sociale ont été approuvés par le Parlement et des discussions ont été engagées avec les partenaires sociaux en vue de parvenir à un consensus sur certains points précis. Cette nouvelle Loi fondamentale entrera en vigueur à partir de 2003. Elle prévoit principalement la mise en place d'un régime mixte public-privé, ouvrant le système de sécurité sociale au secteur privé (voir encadré 10). Le nouveau modèle fixe différents seuils permettant la combinaison des régimes public et complémentaire de la sécurité sociale et équilibre davantage l'élément par répartition et l'élément par capitalisation des prestations futures. La loi confirme aussi le calcul des pensions de retraite sur la base de la période entière de cotisation de l'assuré[136]. Selon les estimations officielles, ce nouveau régime contributif conduira à une réduction initiale des recettes d'environ 0.6 pour cent

© OCDE 2003

Encadré 10. La Nouvelle loi fondamentale de 2002 sur la sécurité sociale et les dispositions complémentaires

La nouvelle Loi fondamentale sur la sécurité sociale préserve le rôle social de l'État en tant que pilier de la protection des citoyens, mais introduit quelques éléments nouveaux :

- Le principe de coresponsabilité sociale de l'État, des entreprises et des familles en vue de la mise en œuvre progressive d'une culture et d'une pratique de partage des risques.
- Un meilleur équilibre entre les composantes par répartition et par capitalisation des prestations futures, afin de renforcer la solidarité entre les actifs et les retraités.
- Le principe de discrimination positive, qui accroît la générosité des prestations sociales pour les plus défavorisés.

En ce qui concerne le calcul des pensions, la loi fixe de nouvelles règles de plafonnement des cotisations et des prestations (trois plafonds), l'objectif étant de plafonner les pensions publiques (qui sont fonction des ressources) et de promouvoir des plans de retraite complémentaire (par capitalisation). Les seuils seraient fixés en fonction du revenu des bénéficiaires, ce qui leur permet de combiner les systèmes public et complémentaire de la sécurité sociale, et les régimes par répartition et par capitalisation. Des textes de loi complémentaires fixeront les plafonds, les seuils et les taux de cotisation.

Le régime complémentaire (privé) est capitalisé. Quelle que soit l'option choisie par les catégories à revenu élevé, l'égalité de traitement fiscal sera garantie.

S'agissant de la garantie des droits des bénéficiaires et de la sécurité des actifs alloués aux plans de retraite, un fonds de garantie sera créé, qui fonctionnera comme un mécanisme de sécurité pour les cas d'insolvabilité. L'adoption de mesures de certification et le renforcement des mécanismes de supervision sont aussi des éléments essentiels pour garantir la stabilité du régime complémentaire. Afin d'accroître la mobilité et la concurrence, la transférabilité des droits à pension et des réserves financières est assurée.

Pour ce qui est de la discrimination positive, il sera créé un complément familial aux pensions minimum pour les personnes de plus de 75 ans ainsi qu'un droit à prestations en cas d'invalidité totale permanente pour les travailleurs qui n'auraient pas payé le montant requis de cotisations au cours de leur carrière. Des mesures d'aide à la famille et à la maternité seront aussi adoptées.

Afin de faciliter le passage de la vie active à la retraite, un système de retraite partielle, conjugué au travail à temps partiel, sera mis en place.

mais, dans le long terme, la fixation de plafonds se traduira par une diminution des dépenses publiques au titre des pensions.

Dans le cadre de la nouvelle Loi fondamentale sur la sécurité sociale, l'alignement des pensions minimum de vieillesse et d'invalidité sur le salaire

© OCDE 2003

minimum net doit être effectif en 2007. Les pensions minimums seront augmentées progressivement au cours des quatre prochaines années, en fonction des cotisations versées, jusqu'au niveau du salaire minimum. Les nouvelles pensions varieront entre 50 pour cent du salaire minimum (pour la pension sociale, c'est-à-dire pour les personnes qui n'ont jamais cotisé) et 100 pour cent (pour les personnes qui ont cotisé pendant plus de 30 années). A court terme, cette majoration des pensions concernera environ 1 million de personnes (près de 45 pour cent de l'ensemble des bénéficiaires) et se traduira par un accroissement notable des dépenses au titre de la retraite (estimé à quelque 50 millions d'euros par an jusqu'en 2007). Dans l'avenir, l'augmentation des pensions minimum sera indexée sur celle des salaires minimums.

Améliorer les conditions offertes pour la création d'entreprises

La stratégie du nouveau gouvernement destinée à renforcer la compétitivité et l'efficience pour accélérer la croissance à long terme est exposée dans un Programme général pour la productivité et la croissance, présenté en juin 2002 (voir annexe IV). Les mesures prévues visent à intensifier la concurrence, à favoriser l'investissement productif et les exportations, à améliorer les conditions offertes aux entreprises, notamment en leur facilitant l'accès aux moyens de financement, à alléger les formalités administratives pour raccourcir les délais nécessaires à la création d'une entreprise, ainsi qu'à développer l'innovation et la R-D appliquée. Les grandes lignes du programme suivent étroitement les orientations identifiées dans le *Projet sur la croissance* de l'OCDE. Des mesures concrètes ont également été annoncées pour certains secteurs de l'économie, avec des calendriers précis de mise en œuvre. Un certain nombre de programmes ciblés, cofinancés par d'importants transferts de l'UE, ont déjà été mis en place afin de créer des conditions plus favorables à l'entreprenariat[137]. Au cours de la dernière décennie, des transferts massifs de l'UE ont donné un coup de fouet au développement des infrastructures, mais les résultats des investissements cofinancés dans le domaine de l'innovation et de la R-D n'ont pas été totalement satisfaisants. Afin d'y remédier, l'un des objectifs stratégiques du troisième CCA (2000-2006) est d'encourager la compétitivité des entreprises et de stimuler l'innovation[138]. Il sera essentiel d'atteindre ces nouveaux objectifs dans les délais prévus et de façon très précise si l'on veut améliorer le potentiel de croissance à moyen terme.

Mettre en place un cadre favorable aux entreprises

Observations concernant la dynamique des entreprises

L'évolution récente de la croissance de la production et de la productivité (examinée au début du présent chapitre) met en évidence la nécessité pour le Portugal d'accélérer durablement sa croissance afin de se rapprocher de la

© OCDE 2003

moyenne européenne. La croissance de la production et de la productivité intervient au niveau de l'entreprise. Le comportement et les décisions des entreprises étant influencés non seulement par les forces du marché mais aussi par l'action gouvernementale et les institutions, il est utile, pour identifier les mesures à prendre pour stimuler la croissance, de comprendre la dynamique de la productivité au niveau de l'entreprise. Les données tirées d'observations faites au niveau de l'entreprise dans dix pays de l'OCDE, dont le Portugal, fournissent des indications utiles sur l'évolution au sein des différentes entreprises ainsi que sur la dynamique des entreprises (entrée sur le marché et sortie du marché).

Au Portugal, comme dans les autres pays pour lesquels on dispose de données, les gains de productivité du travail dans le secteur manufacturier semblent s'expliquer principalement par l'évolution *au sein* des différentes entreprises (graphique 32). La sortie du marché des entreprises à faible productivité contribue aussi largement à l'amélioration de la productivité globale, surtout au début des années 90, période de ralentissement de l'activité. Ce processus de « destruction créatrice » intervient à une assez grande échelle au Portugal, tout comme aux États-Unis. L'entrée sur le marché de nouvelles entreprises a un effet beaucoup moins marqué (négatif à la fin des années 80, positif au début des années 90)[139]. Dans les secteurs de services, la composante intra-entreprise de la croissance de la productivité est généralement importante, mais l'entrée et la sortie d'entreprises ont des effets variables suivant le secteur et la sous-période[140].

Ces résultats ont certaines conséquences pour l'élaboration de la politique économique et les institutions. Les stratégies destinées à renforcer les gains de productivité au sein des entreprises (innovation technologique, recherche appliquée et développement, développement du capital humain et physique) doivent être complétées par des mesures visant à lever les obstacles qui freinent la « sortie » des entreprises à faible productivité ou qui empêchent l'entrée d'autres entreprises. La rotation des entreprises est généralement plus élevée au Portugal que dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, ce qui laisse penser que les ressources libérées ne restent pas longtemps inutilisées. Les politiques du marché du travail qui facilitent ce processus peuvent être associées à des programmes sociaux destinés à faciliter la transition.

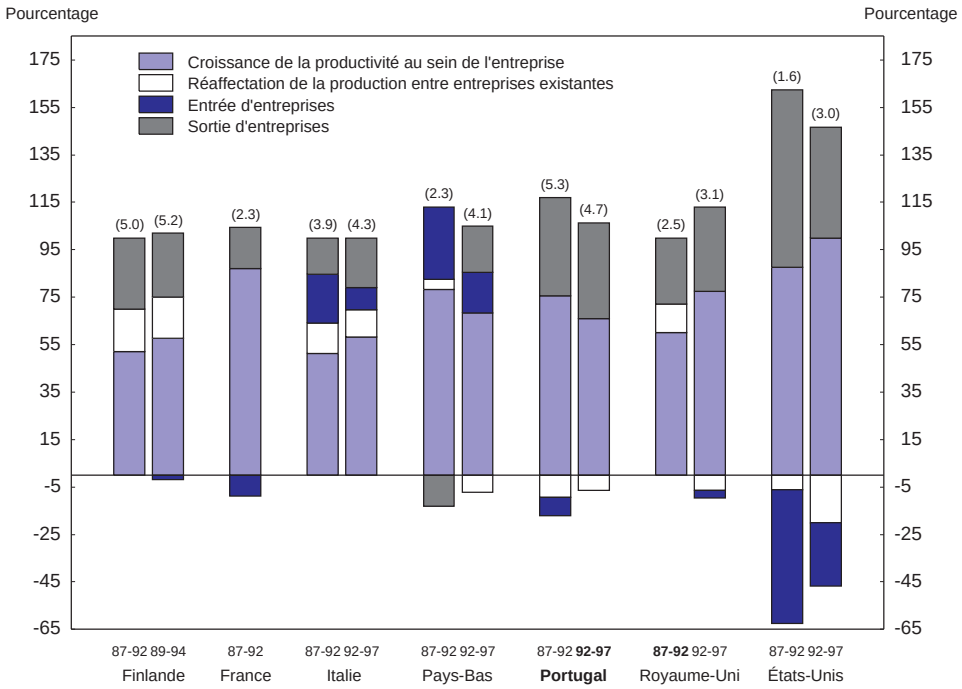
Stimuler la création d'entreprises

Promouvoir un cadre favorable à l'entreprise : c'est là, depuis plusieurs années, un aspect important de la stratégie mise en œuvre par le Portugal pour renforcer la compétitivité et l'efficience. Dans ce cadre, diverses mesures ont été prises depuis 1999 pour alléger les démarches administratives et réduire les coûts du respect des obligations incombant aux entreprises. Les formalités à remplir pour créer une entreprise commerciale ou participer à des marchés publics ont été simplifiées et les délais réduits grâce à l'informatique. Le programme 2002 du

© OCDE 2003

Graphique 32. **Ventilation des gains de productivité du travail dans le secteur manufacturier**[1]

Part en % de chaque composante dans la croissance annuelle totale de la productivité[2]



Note : Les chiffres entre parenthèses sont les taux globaux de croissance de la productivité (variation annuelle en pourcentage).

1. Pour plus de détails sur la méthode utilisée, voir ECO/CPE/WP1(2002)3.
2. Le total des composantes n'est pas nécessairement égal à 100 parce que les chiffres ont été arrondis.

Source : OCDE, ECO/CPE/WP1(2002)3.

gouvernement contient plusieurs mesures destinées à aider les entreprises à faire face aux procédures bureaucratiques encore complexes et comporte de nouvelles dispositions visant à alléger ces procédures, notamment grâce à la simplification des formalités et la déréglementation[141]. Le but est de faciliter la création, l'expansion, la fusion et la fermeture d'entreprises. Un élément important de cette stratégie est la réduction prévue du nombre de points de contact des entreprises dans l'administration publique et l'amélioration de l'efficacité des services d'enregistrement et des services notariaux, notamment par la privatisation et l'ouverture à la concurrence de ces derniers. La mise en place d'une procédure de faillite plus efficace et l'allégement des droits et des charges liés au développement et à la restructuration des entreprises, aux fusions et aux transferts de propriété devraient aider à améliorer les conditions d'activité des entreprises.

© OCDE 2003

Le dispositif destiné à stimuler l'investissement dans le secteur des biens échangeables est actuellement mis à jour. Il sera créé un *Code de l'investissement*, couvrant toutes les formes d'incitations financières, budgétaires ou contractuelles à l'investissement, en vue de simplifier et de systématiser le cadre juridique de l'investissement productif. Le gouvernement s'emploie également à supprimer les interlocuteurs multiples qu'il faut contacter pour une opération d'investissement, qui allongent les délais et alourdissent les coûts[142]. Les procédures d'aide à l'investissement prévues dans le *Programme opérationnel pour l'économie* 2000-2006 sont en cours de modification. Il existera un financement mixte par les secteurs public et bancaire ; la composante subvention (prêt public) sera désormais subordonnée aux résultats d'une évaluation *ex post* des projets sur la base d'objectifs quantitatifs définis au préalable (financement convertible)[143].

Promouvoir une économie fondée sur le savoir : une tâche difficile

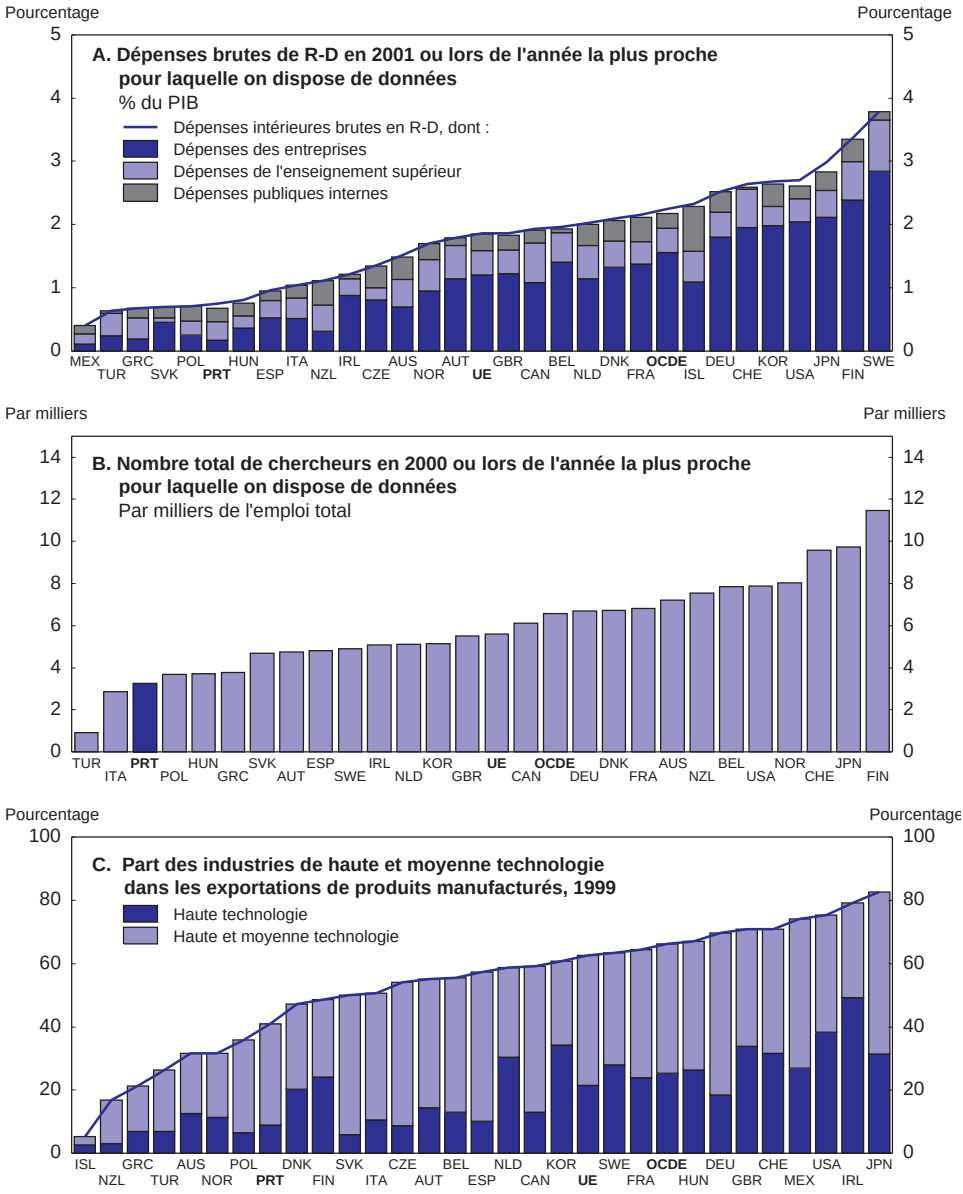
L'amélioration de la productivité multifactorielle, qui joue un rôle capital pour la croissance économique, est étroitement liée à l'innovation et au progrès de la science et de la technologie. Les dépenses de recherche et développement (R-D) sont un investissement dans le savoir qui devrait se traduire par de nouvelles technologies et une utilisation plus efficiente des ressources existantes en capital physique et humain. La diffusion des technologies de l'information et des communications (TIC) peut aussi aider à renforcer la croissance économique, en particulier lorsqu'elle est conjuguée à des stratégies efficaces en matière de ressources humaines associant l'éducation, la formation et la réforme des méthodes de gestion.

Encourager l'innovation et le progrès technologique

Malgré les augmentations constatées ces dernières années, les dépenses de R-D du Portugal, en pourcentage du PIB, représentent moins de la moitié de la moyenne de la zone de l'OCDE, tout comme la proportion de chercheurs dans la population active (graphique 33). A l'instar des autres pays moins avancés de l'OCDE, les activités de R-D sont le fait non pas tant du secteur des entreprises que des établissements d'enseignement supérieur et du secteur public, lesquels représentent près de deux tiers des dépenses totales de R-D au Portugal, contre moins de 30 pour cent, en moyenne, dans la zone de l'OCDE[144]. L'évolution de la production industrielle et des exportations portugaises vers des produits de plus haute technologie est moins avancée que dans la plupart des autres pays de l'OCDE bien que le taux de croissance de ce secteur se soit sensiblement accéléré ces dernières années. Les secteurs traditionnels, qui représentent encore l'essentiel des exportations du Portugal, ont une plus forte élasticité-prix que les secteurs à forte intensité de R-D et sont exposés à la vive concurrence des producteurs à faible coût.

© OCDE 2003

Graphique 33. **Indicateurs de la science et de la technologie**



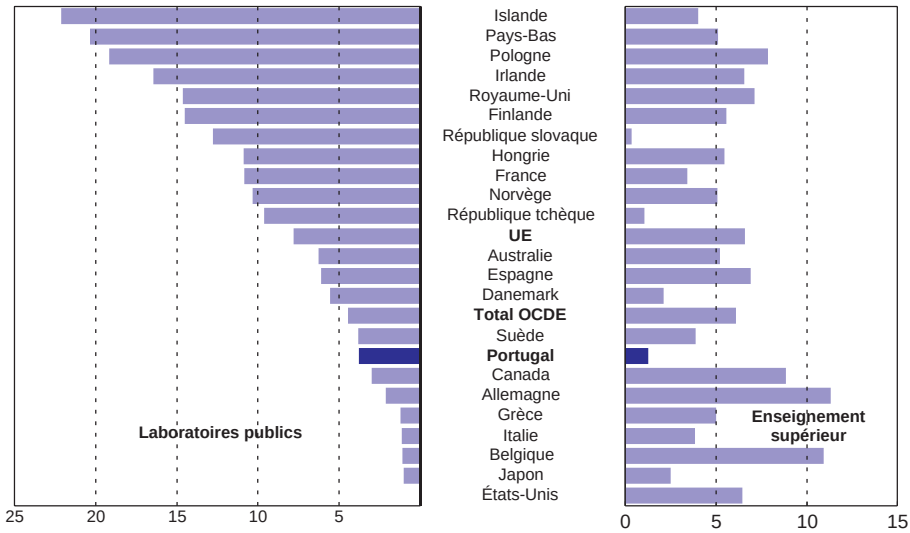
Source : OCDE, *Principaux indicateurs de la science et de la technologie* (2002/1) ; OCDE, *Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie* (2001).

© OCDE 2003

Graphique 33. **Indicateurs de la science et de la technologie** *(suite)*

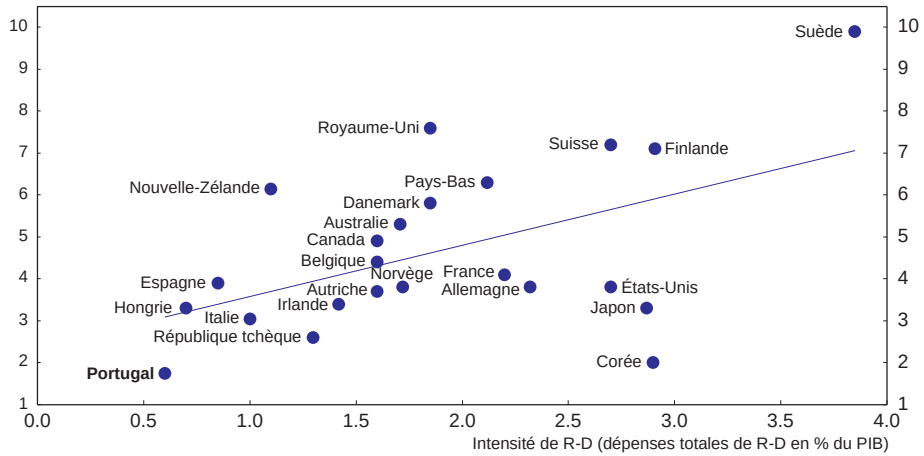
D. Peu de liens entre les entreprises et les laboratoires publics

Recherche publique et recherche universitaire financée par les entreprises, % (1)



E. Faible productivité de la recherche

Publications dans les 19 disciplines intéressant le plus l'industrie (2)



1. 1999 ou 2000 pour la plupart des pays ; 1999 pour le Portugal, 2001 pour l'Allemagne et le Canada.
2. Part mondiale des publications divisée par le PIB en dollars des États-Unis. 1998 ou dernière année disponible.

Source : OCDE, *Principaux indicateurs de la science et de la technologie* (2002/1) ; OCDE, *Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie* (2001).

© OCDE 2003

Le programme de politique scientifique et technologique doit relever un double défi. P*remièrement*, combler le retard structurel du Portugal en soutenant la recherche fondamentale dans tous les domaines de la R-D. D*euxièmement*, promouvoir des procédures d'assimilation des connaissances et d'innovation, afin de créer des retombées dans le secteur productif. Le P*rogramme opérationnel pour la science, la technologie et l'innovation* 2000-2006, établi sous l'égide de la CE, s'attaque à ces deux problèmes de façon complémentaire. L'objectif est de développer la base scientifique et technologique générale en finançant des programmes de formation avancée dans le domaine de la R-D et de soutenir les institutions compétentes et les projets de recherche dont la qualité a été évaluée par des institutions homologues d'autres pays. Par ailleurs, une agence nationale (C*iência* V*iva*) conduit des programmes visant à promouvoir la culture scientifique et technologique ainsi que la vulgarisation scientifique.

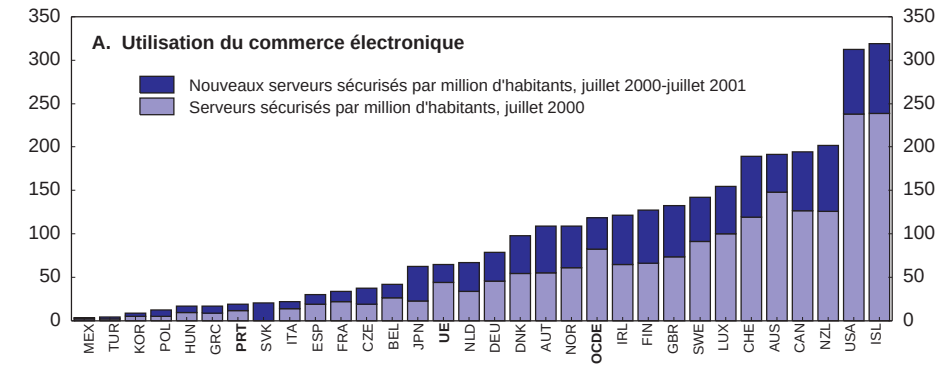
En 2001, des mesures ont été prises afin de stimuler l'innovation dans les entreprises et les activités de R-D, avec notamment la mise en place d'un régime fiscal plus favorable pour la R-D[145]. Le cadre budgétaire du capital-risque a été récemment révisé et depuis 1998 existe un cadre juridique concernant le capital-risque qui crée un contexte plus favorable au développement de cet instrument financier. Néanmoins, les ressources de capital-risque au Portugal ont pour l'essentiel servi à financer des projets d'expansion et non de création. La mise en place d'un fonds public de syndication du capital-risque devrait contribuer au développement des activités de R-D.

E*xploiter les avantages de la diffusion des* TIC

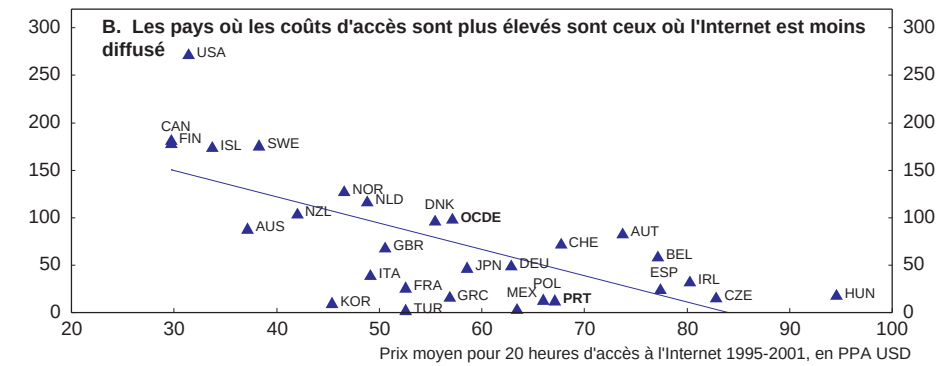
Depuis une dizaine d'années, le secteur des TIC a largement contribué à la croissance globale de plusieurs pays de l'OCDE. L'exploitation des avantages des TIC exige des investissements et des mesures complémentaires de la part des acteurs privés et publics. Malgré des progrès constants, les entreprises, le gouvernement et le public portugais ne maîtrisent pas encore les nouvelles technologies, l'Internet et le commerce électronique aussi bien que les autres pays d'Europe. Ces dernières années, l'utilisation de l'Internet a rapidement progressé au Portugal, mais ce pays est encore à la traîne des pays de l'UE si l'on se réfère aux indicateurs les plus courants, comme l'utilisation du courrier électronique ou le nombre d'hôtes et de serveurs sécurisés (graphique 34). En 2001, l'accès des entreprises portugaises à l'Internet était encore le plus faible de l'UE et le pourcentage des ménages portugais reliés à l'Internet à domicile était bien inférieur à la moyenne de l'UE. En revanche, l'un des domaines du secteur des TIC où le Portugal obtient de bons résultats est l'utilisation des téléphones mobiles. Le nombre d'utilisateurs a plus que doublé dans les années 90 du fait de la baisse des prix due à la déréglementation et à l'intensification de la concurrence dans ce secteur. En 2000, le Portugal a dépassé la moyenne de l'UE, avec environ les deux tiers de la population équipés d'un téléphone mobile.

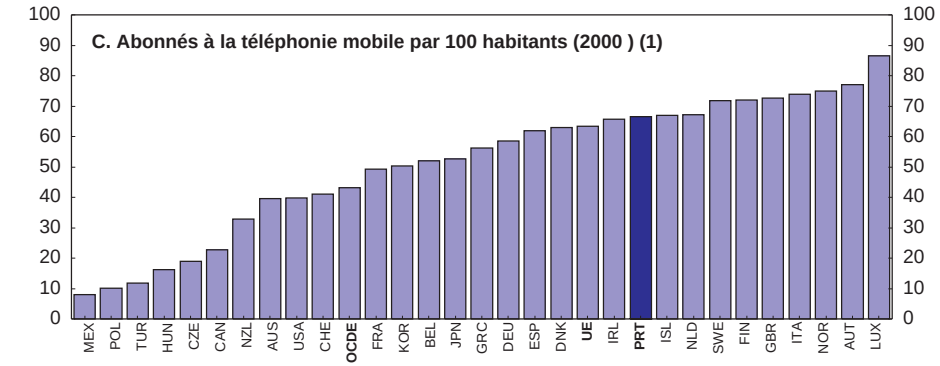
© OCDE 2003

Graphique 34. **Indicateurs de la diffusion des TIC**



Hôtes Internet pour 1 000 habitants (juillet 2001)





1. Ou année la plus proche.
Source : OCDE, Base de données des télécommunications ; EUROSTAT.

© OCDE 2003

Conformément aux orientations de la CE, des incitations sont offertes, dans le cadre du P*rogramme opérationnel pour la société de l'information* 2000-2006, afin de diffuser les TIC auprès des ménages, des entreprises, des écoles et d'autres acteurs publics[146]. « L'Initiative Internet » fixe un certain nombre d'objectifs quantitatifs à atteindre dans différents secteurs[147]. Une attention toute particulière a été portée aux efforts visant à favoriser l'utilisation générale des TIC dans l'administration publique, surtout dans le domaine des marchés publics. Toutes les nouvelles informations et factures publiques doivent maintenant être publiées sur l'Internet. Pour ce qui est de l'utilisation des TIC dans les services publics, le Portugal se classe au 5e rang sur la base des critères prévus dans le programme de la Commission européenne concernant l'Europe électronique, après l'Irlande, la Finlande, la Suède et le Danemark. En outre, la stratégie actuelle de développement du capital humain tend explicitement à développer les compétences en TIC à divers niveaux (voir plus haut). Afin de familiariser la population avec l'Internet, des points d'accès publics ont commencé d'être créés dans les municipalités en 2001, et une incitation fiscale est offerte aux ménages depuis 1998 pour l'acquisition de matériel TI[148]. Le coût de l'accès à l'Internet pour les consommateurs, ainsi que certains facteurs comme la qualité et la disponibilité, sont parmi les principaux déterminants du taux de développement de l'Internet. Dans la zone de l'OCDE, le niveau des prix diffère notablement d'un pays à l'autre et les pays où les coûts d'accès sont plus bas comptent généralement un plus grand nombre d'internautes. Au Portugal, les tarifs d'accès à l'Internet baissent régulièrement et continueront sans doute de diminuer en raison de la libéralisation accrue du marché des télécommunications.

*Les fonds de l'***UE** *ont aidé à améliorer les infrastructures physiques*

Le Portugal a reçu des transferts importants de l'UE, au titre du Cadre communautaire d'appui (CCA), notamment des fonds structurels et du Fonds de cohésion[149]. Les fonds du CCA ont largement contribué à la modernisation et la restructuration de l'économie portugaise. D'après des estimations du ministère de la Planification (qui n'existe plus aujourd'hui), qui ne tiennent compte que des effets exercés du côté de la demande, les fonds de l'UE ont aidé à relever le niveau du PIB de 3.3 pour cent sur la période 1994-2000, ce qui a eu des effets positifs sur l'emploi, le revenu disponible et la consommation privée. Leur incidence cumulée sur le niveau de l'investissement a été de près de 12 pour cent, et cet effet a été particulièrement marqué dans le secteur de la construction.

Les transferts de l'UE ont en outre largement contribué à la croissance, en raison des effets exercés sur l'offre par les transferts servant à financer l'investissement (humain et en capital). Ils ont permis des améliorations majeures des infrastructures de transport. Des milliers de kilomètres de nouvelles routes et autoroutes, la construction de ponts de grande taille, l'électrification des chemins

© OCDE 2003

de fer, le développement des lignes de métro et la modernisation des ports et aéroports portugais ont été cofinancés par les fonds structurels de l'UE. Du fait de la situation géographique du Portugal à la périphérie de l'UE, l'interconnexion avec les réseaux trans-européens demeure un objectif important et les dispositifs associant les secteurs public et privé vont sans doute continuer de se développer. Les transferts de l'UE étant appelés à diminuer à moyen terme, le processus de convergence doit faire de nouveaux progrès d'ici là pour que le Portugal puisse faire face à des besoins d'investissement qui seront plus proches de ceux des pays plus avancés de l'UE.

Politique de la concurrence et réforme de la réglementation

Les efforts visant à libéraliser l'économie se sont articulés autour de deux grands axes : *i*) restreindre le rôle de l'État au moyen d'un vaste programme de privatisation, afin d'améliorer l'efficience et de contribuer à la réduction de la dette ; et *ii*) ouvrir les industries de réseau et mettre en place le cadre réglementaire nécessaire pour intensifier la concurrence. Les dispositifs institutionnels qu'implique une politique de la concurrence avaient grand besoin d'être mis à jour, et l'Autorité chargée de la concurrence, organe indépendant, a été récemment créée.

La structure institutionnelle

L'Autorité chargée de la concurrence

Les dispositifs institutionnels antérieurs dans le domaine de la concurrence, qui scindaient les responsabilités et les prises de décisions entre une direction générale du ministère de l'Économie et un Conseil de la concurrence, dont les membres étaient nommés directement par le Premier ministre, n'assuraient pas suffisamment de transparence et ne permettaient de prendre et appliquer les décisions de manière efficiente (OCDE, 2001a). L'Autorité chargée de la concurrence qui a récemment vu le jour travaille en interaction avec les organismes réglementaires existants. Elle a un statut indépendant et concentre les pouvoirs permettant d'assurer une concurrence loyale, notamment l'approbation des fusions, la prévention des pratiques anticoncurrentielles et l'adoption de sanctions à l'encontre de ces dernières. Une nouvelle Loi sur la concurrence sera prochainement soumise au Parlement pour approbation. Ces modifications, qui anticipent les efforts de modernisation et de décentralisation prévus par les règles récemment adoptées par la CE, vont dans la bonne direction. Elles devraient contribuer à améliorer la crédibilité de l'action des pouvoirs publics et favoriser une meilleure diffusion de la culture de la concurrence.

L'expérience des autres pays de l'OCDE met en évidence certaines conditions souhaitables : l'Autorité chargée de la concurrence doit être autonome sur les plans technique et opérationnel et libre de ses décisions. Son indépendance

© OCDE 2003

serait renforcée, par exemple, si le président de la Commission et ses membres avaient un mandat de durée déterminée, plus long que celui du gouvernement. Le contrôle de l'application des règles de la concurrence est aussi lié aux ressources qui y sont consacrées. Il est donc essentiel que le nombre d'agents qualifiés et le volume des ressources financières consacrés au contrôle du respect du droit de la concurrence soient suffisants. Il faudrait prévoir des dispositions adéquates en matière de transparence, de prévisibilité, de non-discrimination, de responsabilité et de rapidité. L'Autorité devrait être soumise à des délais stricts pour faire connaître ses décisions. S'agissant de la transparence, il convient d'établir un rapport annuel, résumant à titre d'exemples des affaires examinées au regard de la Loi sur la concurrence. Les décisions prises en vue de faire appliquer la loi devraient être périodiquement publiées.

Indépendance des organes de régulation

Le Portugal, comme de nombreux pays de l'OCDE, a cherché à faire en sorte que les responsables de la réglementation soient indépendants du pouvoir politique afin de limiter les pressions de groupes d'intérêts privés sur les décisions en matière de réglementation. Dans la pratique, cette indépendance est très difficile à établir[150]. Les responsables de la réglementation doivent notamment *i*) être indépendants et autonomes par rapport au gouvernement, désignés de préférence selon un processus multipartite faisant intervenir les organes exécutifs et législatifs ; *ii*) être protégés contre une éventuelle révocation arbitraire, par exemple par un système de mandats de durée déterminée ; *iii*) disposer de sources de financement suffisantes et fiables, telles que des redevances sectorielles, au lieu de crédits budgétaires. Le cas de l'organe portugais chargé de la réglementation des télécommunications, l'Autorité nationale des communications (ANACOM), est exemplaire à cet égard. Le directeur de l'Autorité est désigné par le Conseil des ministres, et il rend compte au ministère de l'Économie. Après une modification récente, il est maintenant nommé pour cinq ans (comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, notamment les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Espagne). L'Autorité est financée par des redevances sectorielles, comme dans plusieurs autres pays, ce qui est une bonne formule.

En général, il existe plusieurs organes sectoriels de réglementation, comme c'est le cas dans la plupart des pays d'Europe, dont le Portugal, et aux États-Unis à l'échelon fédéral. Cette structure peut augmenter la masse totale d'informations sectorielles disponibles en réduisant le champ de contrôle du responsable de la réglementation. Elle peut aussi fournir les éléments nécessaires pour établir un critère de concurrence en comparant le comportement des différents organes responsables de la réglementation. Un gros inconvénient, cependant, tient au fait que les responsables sectoriels de la réglementation peuvent être plus facilement récupérés par les industries réglementées. Le nouveau

© OCDE 2003

gouvernement portugais a annoncé que l'indépendance des autorités chargées de la réglementation au niveau sectoriel serait renforcée[151]. Il a été décidé de créer un organe de réglementation unique pour le secteur de l'énergie et, au début de 2002, les responsabilités de l'Autorité chargée de la réglementation dans le secteur de l'électricité (ERSE) avaient déjà été étendues au gaz naturel.

Progrès de la privatisation et de la réforme sectorielle

Au cours de la dernière décennie, le Portugal a fait de rapides progrès sur la voie de la privatisation de nombreuses entreprises publiques. On a également observé une certaine ouverture des industries de réseau, mais avec des résultats inégaux. L'essentiel du programme de privatisation a été mené à bien dès 1999 dans le secteur financier (banques, assurances), les entreprises industrielles (ciment, brasseries) et les industries de réseau (électricité, télécommunications). Depuis lors, le processus s'est ralenti en raison de modifications des priorités du gouvernement, de conditions défavorables sur le marché (dans le secteur du transport aérien, par exemple) et des délais nécessaires à la restructuration de certaines entreprises en vue de leur privatisation. En 2000-01, aucune nouvelle entreprise d'importance n'a été ajoutée à la liste des privatisations, les principales opérations consistant en de nouvelles cessions de parts de Portugal Telecom, EDP (électricité), Brisa (autoroutes) et GALP (pétrole et gaz). Le produit des privatisations s'est élevé à près de 3 milliards d'euros sur les deux années écoulées, qui s'ajoutent aux 15 milliards d'euros obtenus au cours de la décennie précédente. Le programme de privatisation achevant sa montée en régime, les partenariats public-privé devraient se développer afin d'accroître l'efficience et comme solution de remplacement à la privatisation[152].

Les entreprises figurant au programme de privatisation du nouveau gouvernement sont la compagnie aérienne nationale (TAP) et l'entreprise de gestion des aéroports (ANA), ainsi que des entreprises du secteur du papier (Portucel) (tableau 18). Par ailleurs, les dernières séries d'opérations de privatisation déjà engagées seront achevées d'ici 2004. Tout en reconnaissant la nécessité de trouver des solutions concurrentielles dans les secteurs privatisés, les autorités cherchent à maintenir les secteurs « stratégiques » sous contrôle portugais, et la collecte de fonds paraît être l'un des principaux objectifs de la privatisation. Les secteurs jugés stratégiques sont l'énergie, les transports, les ressources naturelles (pâte et papiers), l'eau et la radiotélévision. Dans plusieurs entreprises de ces secteurs (Portugal Telecom, EDP et GALP), l'État conserve, ou entend conserver, des droits de vote spéciaux (actions spécifiques) dans les limites autorisées par l'UE[153]. En outre, la Loi-cadre portugaise sur la privatisation interdit l'acquisition par des investisseurs étrangers de plus d'un nombre donné d'actions dans des entreprises portugaises, nombre qui varie en fonction du secteur d'activité, et elle rend obligatoire une autorisation préalable pour l'acquisition de plus de 10 pour

© OCDE 2003

Tableau 18. **La phase actuelle de privatisation**
1999-2004

Société	Secteur	% du capital privatisé	Produit (millions d'euros)
1999			
Tabaqueira (2e phase)	Tabac	25	70.0
Portugal Telecom (4e phase)	Télécommunications	13	947.7
BRISA (3e phase)	Autoroutes	19	498.1
Fapajal	Papier	99	4.1
Papel do Prado	Papier	95	30.7
Carbolis	Produits chimiques (gaz industriel)	100	3.0
Soporcel	Papier	10	55.0
TOTAL			**1 608.6**
2000			
Dragapor	Construction (drapage)	100	3.1
Tabaqueira (3e phase)	Tabac	10	27.7
GALP (2e phase)	Gaz	15	433.6
EDP (4e phase)	Électricité	19	1 779.0
Portugal Telecom (5e phase)	Télécommunications	9	960.8
TOTAL			**3 204.2**
2001			
BRISA (4e phase)	Autoroutes	5	137.1
CIMPOR (4e phase)	Ciment	10	410.1
TOTAL			**547.2**
2002-2004[1]			
ANA	Gestion d'aéroports		
BRISA (5e phase)	Autoroutes		
EDP	Électricité		
GALP (3e phase)	Gaz		
Portucel (2e phase)	Papier		
Telecom infrastructure	Réseau fixe		
REN	Réseau électrique		
TAP	Transport aérien		

1. Selon les estimations officielles, le produit des privatisations devrait atteindre quelque 5 milliards d'euros au total sur la période 2002-2004.

Source : Ministère des Finances.

cent du capital des entreprises en cours de privatisation. Cette législation est considérée comme une entrave à la libre circulation des capitaux au sein de l'UE et elle devrait être modifiée (décision de juin 2002 de la Cour européenne de justice). Dans le secteur financier, la position de l'État (qui détient le groupe *Caixa Geral de Depósitos*) reste inchangée. La privatisation du groupe bancaire public ne devrait cependant pas être écartée.

Bien que les indicateurs de la réforme de la réglementation sur les marchés de produits fassent apparaître indiquer une détente progressive dans les années 80 et 90, le processus a été plus lent que dans la plupart des autres pays

© OCDE 2003

de l'OCDE et les réglementations relatives aux marchés de produits qui prévalaient encore en 1998 étaient relativement strictes[154]. Le Portugal a bien progressé sur la voie de la mise en œuvre des recommandations 2001 de l'UE concernant les marchés de produits et la transposition des directives relatives au marché interne dans la législation nationale s'est nettement améliorée[155]. Le taux de transposition était de 96.1 pour cent en novembre 2002, en dessous du seuil de 98.5 pour cent fixé par le Conseil européen de Stockholm et de la moyenne de 97.9 pour cent de l'UE. Par exemple, dans le secteur du transport routier, la directive de la CE concernant l'ouverture du transport routier à la concurrence a été transposée dans la législation nationale en deux étapes, en 1999 pour le transport de marchandises et en 2001 pour le transport de passagers. Au Portugal, comme dans les autres pays de l'UE, l'attention se porte maintenant de la transposition à la mise en œuvre effective. La libéralisation d'industries de réseau comme l'électricité et les télécommunications a elle aussi avancé, mais il est essentiel d'intensifier la concurrence, les opérateurs en place conservant des positions de force sur le marché et certains prix demeurant supérieurs aux moyennes de l'UE.

Ouverture du secteur de l'électricité : le Portugal reste à la traîne pour la mise en œuvre des directives de la CE

La libéralisation du secteur de l'électricité a évolué à des rythmes différents selon les pays. Le Portugal est l'un des pays où le processus a pris du retard. En 1996, n'ayant procédé à aucune libéralisation de grande ampleur et n'ayant effectué aucune privatisation, le Portugal se trouvait dans le même groupe que la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique, l'Irlande, l'Espagne, la Grèce et le Canada, tandis que le processus était plus avancé dans les autres pays de l'OCDE. La toute première étape de la libéralisation a été la restructuration de la compagnie publique d'électricité (EDP) en 1994 et l'entrée en fonctions de l'organisme de réglementation ERSE en 1997[156]. C'est aussi l'année où a été lancée la première étape de la privatisation d'EDP. Le processus s'est déroulé sur plusieurs années, la dernière étape devant être achevée d'ici à 2006. Depuis 2002, 45 pour cent du marché sont ouverts à la concurrence pour tous les consommateurs de moyenne et haute tension, la libéralisation devant être intégrale en 2004.

En 1998, la séparation comptable entre la production et la distribution d'électricité était effective. Ensuite, conformément aux directives de la CE, la séparation juridique a été réalisée à la fin de 2000, avec le détachement du directeur du réseau de distribution du groupe EDP[157]. La séparation juridique et comptable a amélioré la transparence. Il est cependant nécessaire d'ouvrir plus largement le marché pour éviter l'apparition de pratiques discriminatoires et renforcer la concurrence. A la suite de la séparation, les relations contractuelles entre la société responsable du réseau et les entreprises du groupe EDP (c'est-à-dire les accords d'achat d'électricité avec les entreprises productrices d'EDP et les contrats de fourniture avec les entreprises de distribution d'EDP) n'ont pas été sensiblement modifiées.

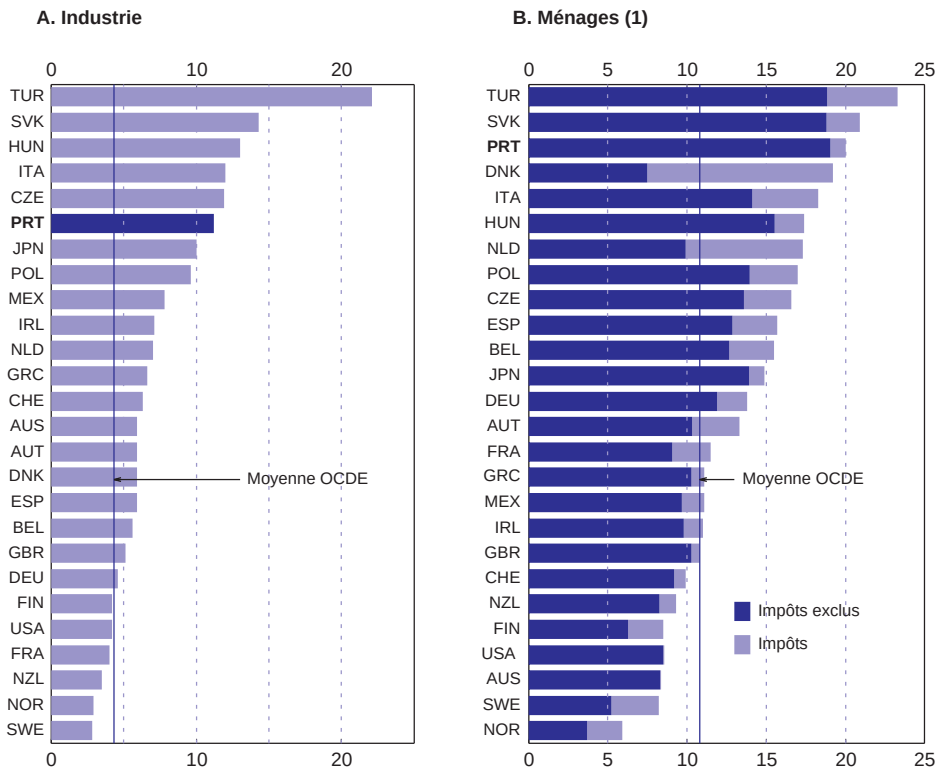
© OCDE 2003

Conformément à la directive de la CE (1996), les États membres doivent assurer l'accès de tierces parties, c'est-à-dire que la loi les oblige à autoriser l'accès au réseau dans des conditions non discriminatoires. Cette condition est essentielle pour permettre l'entrée effective de nouveaux producteurs d'électricité, et partant, offrir un véritable choix aux consommateurs ; elle permet aussi aux gros consommateurs de conclure des marchés directement avec des producteurs indépendants, sans passer par les services de distribution. Les pays de l'UE sont aussi tenus d'offrir le choix du fournisseur aux consommateurs, en commençant par les « grands » et en descendant par étapes vers les plus petits. La CE examine actuellement des propositions visant à opérer une séparation supplémentaire dans le secteur de l'énergie, en imposant une séparation fonctionnelle minimum de l'opérateur du système de transmission et la séparation juridique des opérateurs de la distribution[158].

Actuellement, le système national d'électricité comprend un Système public d'électricité qui coexiste avec un Système indépendant d'électricité[159]. Bien que les gros consommateurs puissent acheter de l'électricité hors du système public[160], certains facteurs entravent encore la concurrence entre les fournisseurs d'électricité, aussi bien sur le marché public que sur le marché indépendant. Les arrangements de pouvoir d'achat dans le système public garantissent la rémunération des investissements, dans la mesure où ils prévoient un paiement assurant un rendement fixe de l'actif net plus amortissement. Les variations de coût, dues aux mouvements des coûts des combustibles et aux variables monétaires intervenant dans les arrangements, sont couvertes au prix du marché. L'annonce a été récemment faite que les arrangements de pouvoir d'achat seraient prochainement renégociés ou supprimés en vue d'intensifier la concurrence sur le marché. Étant donné que les producteurs bénéficient encore de cette protection dans le système public, il n'existe guère d'incitation à produire de l'électricité dans le système indépendant[161]. Comme les producteurs sont autorisés à répercuter partiellement leurs coûts, les prix de l'électricité pour l'utilisateur final sont toujours assez élevés. Les prix ont baissé rapidement ces dernières années, conformément à la volonté de l'organisme chargé de la réglementation visant de les ramener au niveau moyen de l'UE. Les prix de l'électricité au Portugal sont aujourd'hui proches des niveaux de l'UE pour les utilisateurs industriels, mais ils sont parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE pour les ménages (graphique 35). A la suite de la décision de créer un marché ibérique de l'électricité, le Portugal et l'Espagne ont décidé de renforcer les deux réseaux entre 2003 et 2006. Le gouvernement portugais s'est par ailleurs engagé à supprimer un assez grand nombre des arrangements existants de pouvoir d'achat passés avec des entreprises productrices d'EDP d'ici le second semestre 2003. Les activités de REN se limiteront à l'exploitation du réseau national de distribution qui sera ouvert à d'autres opérateurs. La fourniture des services de détail sera laissée au marché, soit par la négociation de contrats d'offre sur une « bourse de l'énergie », soit par la conclusion d'accords bilatéraux libres. Les opérateurs de détail auront un statut juridique et leurs activités seront

© OCDE 2003

Graphique 35. **Les prix de l'électricité dans certains pays de l'OCDE**
En dollars EU pour 100 kWh (sur la base des PPA) en 2001 ou pour l'année la plus proche



1. Prix hors impôts pour l'Australie et les États-Unis.
Source : AIE, *Energy Prices and Taxes*, 3e trimestre 2002.

libéralisées, ce qui permettra la séparation juridique et fonctionnelle du système de transport, des opérateurs de la distribution et des opérateurs de détail. Plusieurs questions devront cependant être réglées avant que ce projet ne voie le jour, pour préserver la concurrence en raison de différences entre les deux pays concernant l'ensemble des réglementations en vigueur.

Télécommunications : l'opérateur en place conserve une position de force sur le marché

A la fin des années 90, le contrôle de l'État sous forme de participation au capital était encore important dans de nombreux pays de l'OCDE. Les opérateurs publics en place restaient dominants dans de nombreux segments et les structures

© OCDE 2003

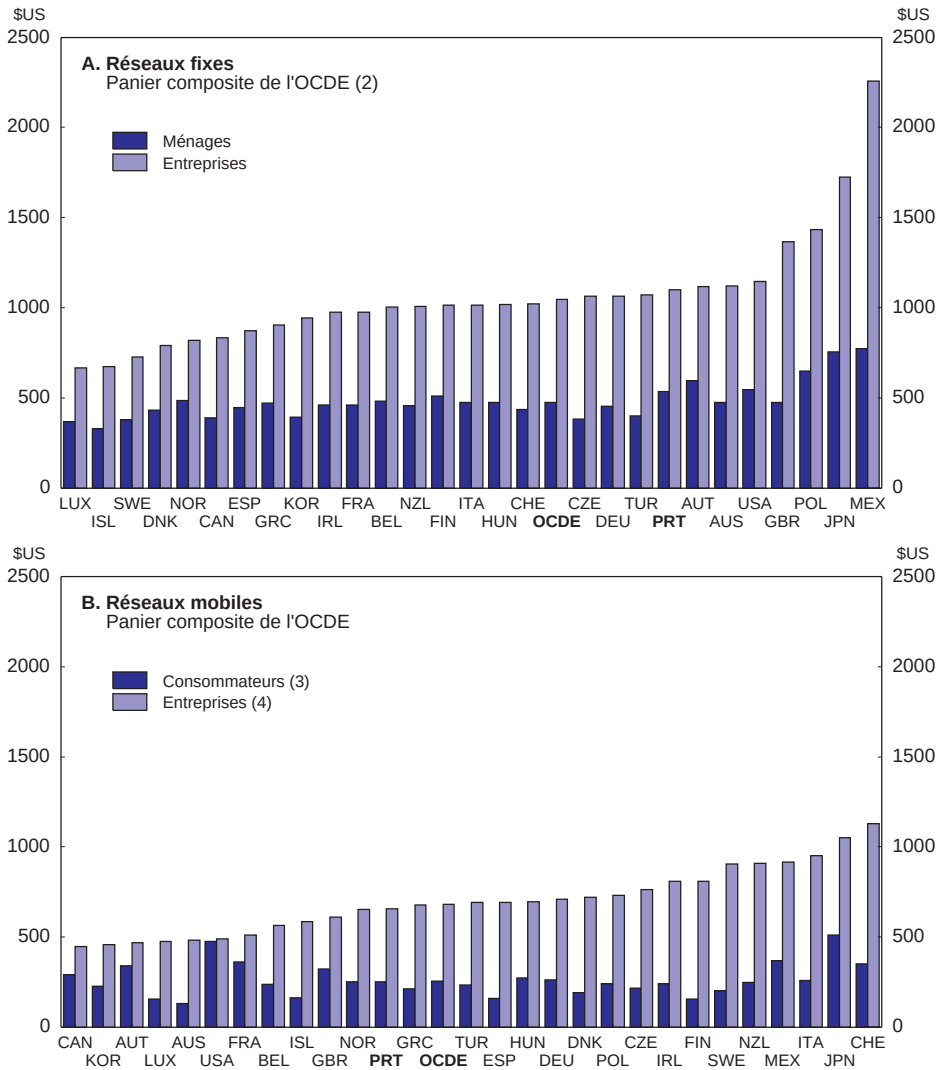
de prix étaient largement faussées. Les pays qui se sont lancés les premiers dans un véritable processus de libéralisation ont été les premiers à constater une évolution de la structure du marché (nombre de détenteurs de licences, part de marché de l'opérateur en place et du deuxième plus grand opérateur…). En 1998, les conditions d'entrée dans les services interurbains (services fixes nationaux à longue distance), internationaux et mobiles avaient été assouplies dans beaucoup de pays de l'OCDE. Au Portugal, les services mobiles ont été libéralisés à partir de 1991, et en 1998, comme dans à peu près la moitié des pays de l'OCDE, au moins trois concurrents opéraient dans ce segment. En revanche, dans les services interurbains et internationaux, le Portugal a maintenu des conditions de monopole. En 1998, seuls cinq autres pays de l'OCDE (Grèce, Turquie et trois pays d'Europe centrale) se trouvaient dans la même situation[162]. En 2000, la concurrence a fait son apparition dans toutes les catégories de services téléphoniques fixes par le biais de l'accès direct. L'accès indirect concernait les appels nationaux et internationaux puis, à partir de janvier 2001, les appels locaux et régionaux. Les prix ont commencé de baisser pour se rapprocher de la moyenne de la zone OCDE (selon ANACOM, les prix des appels à partir de téléphones fixes ont diminué de 26.1 pour cent en termes réels entre janvier 1998 et décembre 2001), mais ils étaient encore supérieurs à la moyenne de l'OCDE (graphique 36). L'opérateur en place privatisé gère les boucles locales dans le cadre d'un contrat de concession jusqu'en 2025. Bien que PT ait un accès privilégié aux informations concernant les coûts et la configuration de la demande, les nouveaux opérateurs commencent eux aussi à avoir les mêmes compétences[163]. L'opérateur en place possède aussi le principal réseau de télévision par câble, mais en confie l'exploitation à une société indépendante. On notera à ce propos que pendant deux années consécutives, PT Comunicaçoes a été déclarée entité détenant une puissance significative sur le marché dans les réseaux et/ou les services de téléphonie fixe et a de ce fait été contrainte de présenter une offre de référence pour l'accès à la boucle locale à partir de janvier 2001. En conséquence, depuis septembre 2002, cette offre a été largement mise à disposition[164].

Conclusions

En résumé, la structure de l'économie portugaise présente plusieurs caractéristiques qui devraient favoriser la convergence vers les niveaux moyens de productivité et les niveaux de vie des pays de l'UE. Malgré une législation stricte en matière de protection de l'emploi, le marché du travail est relativement flexible, les salaires reflétant davantage les réalités sectorielles et les qualifications que dans la plupart des pays d'Europe. De ce fait, le chômage est faible et les taux d'emploi sont élevés. Cependant, la main-d'œuvre manque d'instruction et de formation, et pour combler l'écart de productivité, des efforts soutenus devront être faits pour remédier à ce problème, notamment en améliorant l'efficacité du système public d'éducation. Les marchés de produits dans le secteur

© OCDE 2003

Graphique 36. **Tarifs téléphoniques dans certains pays de l'OCDE**
Mai 2002, en dollars EU



1. Tarifs fixes et d'utilisation.
2. Services intérieurs et internationaux plus appels à partir de téléphones fixes vers des réseaux mobiles.
3. Le panier couvre 50 minutes par mois et exclut les appels internationaux.
4. Le panier couvre 300 minutes par mois, dont 60 pour les appels internationaux.

Source : OCDE, Base de données sur les télécommunications.

© OCDE 2003

privé semblent fonctionner relativement bien, la concurrence des autres pays de l'UE jouant un rôle majeur. Les récentes réformes visant à encourager la création de nouvelles entreprises et à faciliter la sortie des entreprises non rentables marquent un pas supplémentaire en avant. Cependant, l'avantage comparatif du Portugal dans la production et l'exportation de produits de basse technologie fabriqués par des travailleurs peu qualifiés et mal rémunérés ne constitue pas une force durable dans la mesure où la concurrence des pays en développement devient plus rude que jamais. Il est indispensable de prendre des mesures en vue de favoriser la diffusion et la mise en œuvre de nouvelles technologies et de nouveaux procédés de production. Le programme de privatisation a progressé régulièrement même si ce n'est pas de façon spectaculaire, et il est capital que la décision de la Cour européenne de justice sur le contrôle portugais dans les entreprises privatisées soit suivie d'effet et que l'on s'emploie en priorité à assurer la mise en place d'un contexte concurrentiel. Il faudrait veiller à ce que l'obligation d'accroître au maximum les recettes, telles qu'elle figure dans le cadre juridique du Portugal, n'aille pas à l'encontre de cet objectif. La mise en œuvre de la politique de la concurrence doit être renforcée car il est indispensable d'avoir des marchés plus compétitifs, surtout dans les industries de réseau, pour accroître la productivité et faire baisser les prix. Plusieurs autres pays de l'OCDE, et en particulier certains des principaux partenaires commerciaux du Portugal, font rapidement progresser la réforme structurelle. Enfin, l'élargissement de l'UE à de nouveaux pays conduira sans doute à la suppression progressive des transferts reçus, en même temps qu'il intensifiera les pressions de la concurrence. Il est par conséquent d'autant plus important de poursuivre la réforme.

Le cadre général de l'action gouvernementale, qui s'articule autour de trois grands axes – stabilisation macroéconomique et réforme budgétaire ; politique sociale et réformes du marché du travail ; politiques microéconomiques visant à améliorer les conditions offertes aux entreprises – est conforme aux recommandations de l'OCDE. Il faut se féliciter de la poursuite des investissements dans le développement du capital humain et les progrès de la stratégie pour l'emploi, notamment la réforme proposée du marché du travail et la nouvelle loi-cadre sur la sécurité sociale. Le Programme pour la productivité et la croissance 2002 vise, à juste titre, à favoriser l'innovation et à faciliter l'activité commerciale et industrielle, avec de nouvelles mesures destinées à renforcer la concurrence sur les marchés de produits. Il est impératif de mettre en œuvre dans les délais prévus les projets de réforme du gouvernement afin d'améliorer le potentiel de croissance du Portugal. On trouvera dans l'encadré 11 ci-dessous une vue d'ensemble des principales recommandations de l'OCDE concernant la réforme structurelle. La réforme des processus budgétaires et de l'administration publique est examinée au chapitre précédent et les questions relatives aux aspects environnementaux du développement durable font l'objet de la section qui suit.

© OCDE 2003

Encadré 11. Mise en œuvre de la réforme structurelle : vue d'ensemble

Proposition*	Mesures prises	Évaluation et recommandations de l'OCDE
I. Améliorer les qualifications et les compétences de la population active		
• Améliorer la qualité de l'enseignement formel, en renforçant les programmes d'enseignement professionnel et technique	Élargissement de l'accès à l'enseignement préscolaire. Révision et modernisation des programmes d'enseignement obligatoire	Poursuivre la mise en œuvre. Favoriser la réunification des trois cycles d'enseignement de base Porter à 12 ans la durée de la scolarité obligatoire
	Des progrès ont été faits en vue de développer les TIC dans l'enseignement	Il faut développer les filières professionnelles et techniques dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire afin de réduire les taux d'abandon Accroître la qualité et la quantité des équipements et des services informatiques
• Renforcer les incitations offertes aux enseignants et aux directeurs d'établissement scolaire, et les responsabiliser davantage	Législation prévoyant une évaluation complète de tous les établissements scolaires	Mettre en œuvre cette législation et en suivre les résultats en récompensant ceux qui obtiennent les meilleures performances
• Faciliter la transition entre l'école et le monde du travail et favoriser l'apprentissage tout au long de la vie	Législation rendant obligatoire la formation dans l'entreprise des mineurs de 16 ans et plus Stratégie pour le développement de l'enseignement pour adultes. Consolidation du système national de certification. Fixation d'objectifs précis concernant l'offre de formation par les entreprises	Continuer d'encourager la formation et le recyclage de ceux qui font déjà partie de la population active Poursuivre la mise en œuvre. Consolider la stratégie d'apprentissage tout au long de la vie. Renforcer la lutte contre « l'illettrisme numérique »
• Améliorer la qualité de l'enseignement tertiaire, maintenir l'égalité de traitement des établissements publics et privés	Législation relative à la qualité de l'enseignement tertiaire, prévoyant notamment la création d'un système indépendant d'évaluation et d'homologation des cours/universités	Mettre en œuvre la législation Fermer ou fusionner les cours fréquentés par un très petit nombre d'étudiants Fixer une note positive minimale pour le diplôme de fin d'études secondaires en vue de l'accès à l'enseignement tertiaire Réévaluer les conditions de fonctionnement et de financement des établissements d'enseignement tertiaire
II. Favoriser l'adaptabilité et la mobilité sur le marché du travail		
• Assouplir la législation relative à la protection de l'emploi	Le projet de nouveau *Code du travail* prévoit un certain assouplissement des conditions de licenciement justifié	Poursuivre et étendre les réformes du marché du travail. Faire en sorte que la protection de l'emploi ne soit pas un obstacle à l'embauche

© OCDE 2003

Encadré 11. Mise en œuvre de la réforme structurelle : vue d'ensemble (*suite*)

Proposition*	Mesures prises	Évaluation et recommandations de l'OCDE
• Réduire les obstacles aux contrats de travail « atypiques »	Les règles régissant l'emploi temporaire ont été durcies	Réviser les règles. Faciliter l'accès aux contrats temporaires et au travail à temps partiel
• Lever progressivement les restrictions sur le marché du logement		Établir un plan général pour le développement d'un marché efficient du logement locatif
III. Renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail		
• Améliorer l'efficacité des services publics de l'emploi en matière de placement	Intervention précoce des services publics de l'emploi grâce à un réseau de services locaux. Création d'un système « self-service » par la mise à disposition de services électroniques	Poursuivre la mise en œuvre. Améliorer les relations avec les employeurs, suivre de près leurs besoins. Favoriser une rapide articulation des programmes de formation offerts avec les besoins de qualifications et de compétences des entreprises. Exposer davantage les services publics de l'emploi au jeu des forces du marché
• Rationaliser les nombreux instruments existants		Procéder à un suivi et à une évaluation systématiques de tous les programmes actifs du marché du travail
IV. Créer des conditions favorables aux entreprises		
• Réduire les formalités administratives imposées aux entreprises	Le *Programme pour la productivité et la croissance* poursuit l'allègement des procédures, notamment avec la simplification administrative et la déréglementation. Réduction du nombre de points de contact des entreprises dans l'administration publique. Réforme de la loi sur les faillites	Favoriser la mise en œuvre sans retard de toutes les mesures prévues dans le *Programme pour la productivité et la croissance*. Mettre en œuvre la législation. Accroître davantage l'efficacité des services d'enregistrement et des services notariaux ainsi que des mécanismes judiciaires qui s'y rapportent
• Stimuler la création d'entreprises et encourager l'investissement productif	Simplification des procédures administratives pour les projets d'investissement. Révision du cadre juridique pour le capital risque	Mettre en œuvre la législation et terminer le *Code de l'investissement*. Appliquer les règles de financement convertible aux projets cofinancés. Développer le marché du capital risque

© OCDE 2003

Encadré 11. Mise en œuvre de la réforme structurelle : vue d'ensemble (*suite*)

Proposition*	Mesures prises	Évaluation et recommandations de l'OCDE
V. Promouvoir la technologie et l'innovation		
• Augmenter les dépenses de R-D et les rééquilibrer en faveur des entreprises	Des mesures ont été prises afin de promouvoir une culture de la science et de la technologie et de faire mieux comprendre la science par le public. Programmes de formation avancée en R-D et de projets de R-D financés par l'UE. Mise en place d'un régime fiscal plus favorable pour la R-D	Augmenter les dépenses de R-D. Continuer d'encourager la collaboration en matière de recherche entre les universités et les entreprises. Mettre en œuvre sans tarder le *Programme opérationnel pour la science, la technologie et l'innovation*
• Profiter des avantages de la diffusion des TIC	Des mesures ont été prises pour diffuser les TIC auprès des ménages et des entreprises, des établissements scolaires et des autres lieux de rencontre publics	Accélérer la mise en œuvre de l'*Initiative Internet*. Faire baisser les tarifs d'accès à l'Internet en poursuivant la libéralisation du marché des télécommunications
VI. Intensifier la concurrence sur les marchés de produits		
• Réformer les dispositifs institutionnels de la politique de la concurrence	Création d'une Autorité indépendante chargée de la concurrence et adoption d'une nouvelle loi sur la concurrence	Mettre en œuvre la législation Clarifier les interactions de l'Autorité chargée de la concurrence avec les responsables sectoriels de la réglementation
	Progrès dans la transposition des directives de la CE dans la législation nationale	Promouvoir la mise en œuvre effective des directives de la CE
• Supprimer les obstacles à l'entrée et renforcer la concurrence dans les industries de réseau	Retard dans le processus de libéralisation du secteur de l'électricité. Décision de créer un marché ibérique de l'électricité	Appliquer rigoureusement les directives de la CE concernant le marché de l'énergie. Poursuivre la mise en œuvre du marché ibérique de l'électricité
	Malgré une certaine libéralisation des télécommunications, l'opérateur en place conserve une position de force sur le marché	Intensifier la concurrence, en particulier dans le sous-secteur des lignes fixes. Procéder au dégroupage de la boucle locale
• Poursuivre le processus de privatisation	Un degré élevé de priorité a été accordé au maintien du contrôle portugais et à l'accroissement des recettes publiques dans toute la mesure du possible	Il faudrait s'attacher en priorité à organiser des adjudications et à garantir la cohérence du processus de privatisation avec la politique de la concurrence. Supprimer les limites fixées à la privatisation pour toutes les entreprises publiques

* Les propositions s'appuient sur l'analyse détaillée fournie dans la présente *Étude économique* et dans celles qui l'ont précédé.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

© OCDE 2003

Questions relatives au développement durable

On s'inquiète de plus en plus des problèmes que la poursuite du développement pourrait faire naître à long terme en l'absence de mesures adéquates propres à assurer un équilibre harmonieux entre les performances économiques, sociales et environnementales. La présente section examine trois questions qui ont trait à l'interface entre les dimensions économiques, environnementales et, dans une certaine mesure, sociales du développement durable et qui revêtent une importance toute particulière dans le cas du Portugal. Pour chacune d'entre elles, on utilise des indicateurs pour examiner les performances et identifier d'éventuelles tendances préoccupantes et l'on procède à une évaluation des mesures publiques correspondantes. On examine également les mécanismes institutionnels qui pourraient être employés pour intégrer les différentes politiques qui touchent au développement durable (encadré 12). On traitera d'abord de la *pollution de l'air* avant d'étudier les mesures mises en œuvre pour *réduire la pollution de l'eau* ainsi que les efforts faits pour gérer durablement l*es ressources naturelles*, notamment dans les domaines de la pêche et de l'approvisionnement en eau.

L*a pollution de l'air*

Principales questions

Les rejets de polluants dans l'air soulèvent des problèmes de santé publique qui, au Portugal, tiennent principalement aux particules fines en suspension dans les grandes villes. En outre, du fait de sa situation géographique, le Portugal est l'un des pays d'Europe continentale dont les « exportations nettes » de polluants atmosphériques sont les plus élevées par rapport aux niveaux des émissions, aussi bien pour le dioxyde de soufre (65 pour cent) que pour le dioxyde d'azote (50 pour cent). Environ la moitié de ces exportations nettes sont déposées dans la mer, sans dommage majeur pour l'environnement. L'autre moitié est transportée à l'intérieur des terres. Les autorités doivent tout à la fois remédier aux problèmes locaux de pollution et respecter les objectifs d'émission prévus par la législation européenne sans imposer de coûts excessifs à l'économie.

Performances

Le Portugal est l'un des pays de l'OCDE où l'intensité de pollution de l'activité économique s'est améliorée le plus lentement, et cette intensité s'est même aggravée pour les composés organiques volatiles (COV), avec des taux nettement au-dessus de la moyenne de la zone de l'OCDE. L'augmentation des émissions a toutefois été limitée. Seules les émissions de monoxyde de carbone ont amorcé une tendance nettement décroissante, mais après avoir sensiblement augmenté au début des années 90 (graphique 37). L'augmentation de la capacité de production d'électricité du Portugal ne s'est pas accompagnée d'une réduction

© OCDE 2003

Encadré 12. L'intégration des politiques afférentes aux différentes dimensions du développement durable

Une stratégie nationale de développement durable a été mise au point au Portugal. Cette initiative, dans le cadre de laquelle toutes les institutions publiques concernées ont participé à une réflexion prospective commune, visait à contribuer à une meilleure intégration des politiques. Un vaste débat public a été organisé à ce sujet à l'occasion de plusieurs conférences régionales. La stratégie constitue un instrument pour mobiliser l'opinion et aider les décideurs à élaborer et mettre en œuvre des mesures. Elle doit déboucher sur un programme qui fixera des dates butoirs pour les différentes actions énumérées. Les mesures devront être préalablement chiffrées afin que les arbitrages nécessaires puissent être opérés entre les différentes priorités.

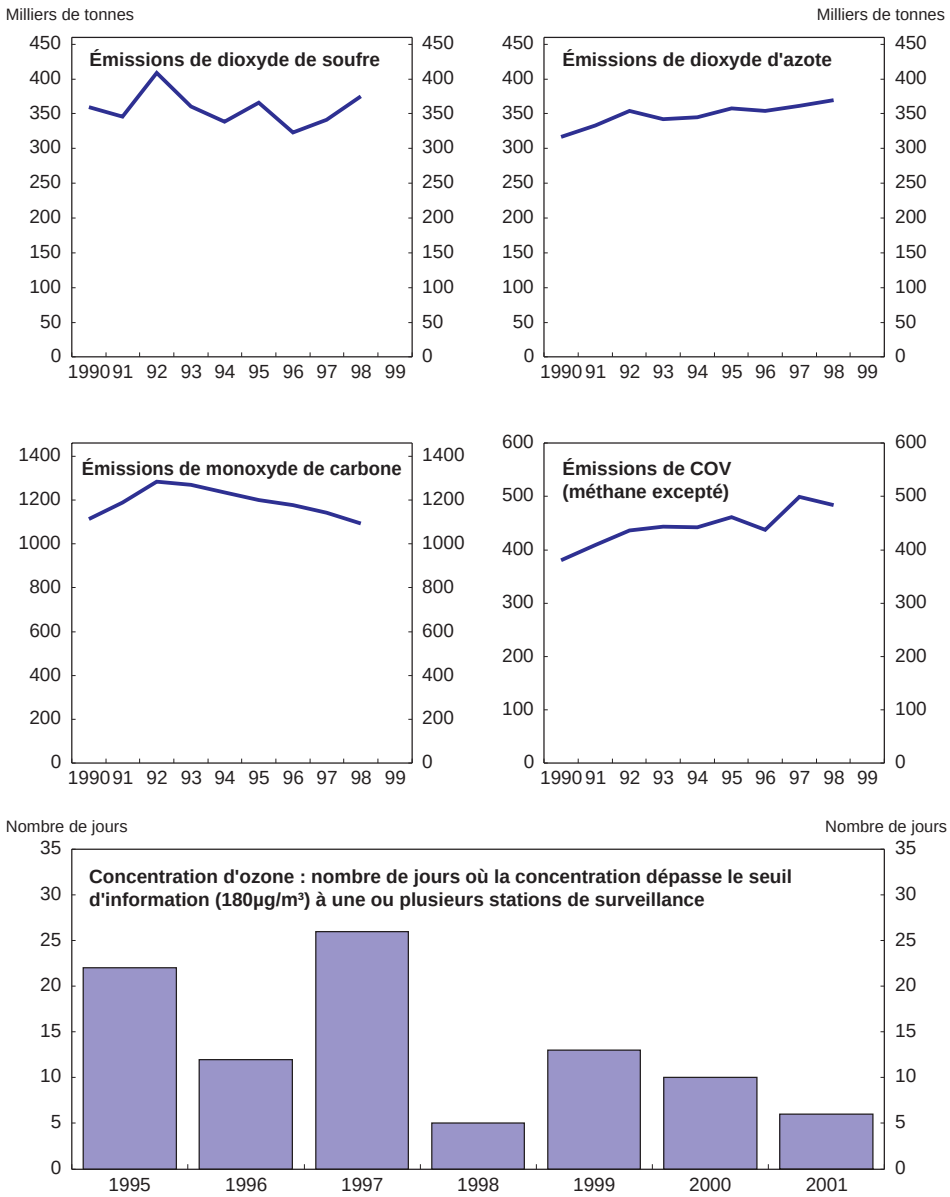
En ce qui concerne l'évaluation des décisions publiques d'investissement, des études d'impact sur l'environnement (EIE) sont réalisées pour la plupart des projets travaux publics qui affectent sensiblement l'environnement, et pour ceux qui sont financés par les fonds communautaires, notamment les projets couverts par le Programme opérationnel pour l'économie. Ces EIEs devront être étendues d'ici 2004 à toutes les mesures prises par les pouvoirs publics en application des directives communautaires sur les plans et programmes. Des analyses coût-efficacité sont réalisées pour certaines mesures de vaste portée, telles que le plan national d'action pour lutter contre le changement climatique, le programme national de plafonnement des émissions et le plan stratégique pour l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées. Aucune analyse coût-avantages n'est encore réalisée lors de l'élaboration des politiques environnementales. Compte tenu de l'importance grandissante de ces politiques, il serait très souhaitable d'accorder une plus large place à ce type d'analyse, instrument essentiel pour assurer la cohérence entre les efforts engagés dans des domaines différents, et de rechercher des solutions efficientes pour atteindre un objectif donné.

des émissions par unité de production qui soit aussi marquée que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (tableau 19). En revanche, les émissions de SO_2 liées aux transports ont diminué d'un tiers.

Les problèmes concernant la qualité de l'air au Portugal tiennent moins aux polluants traditionnels qu'aux particules en suspension. En raison de leur transport vers d'autres pays, les émissions des polluants traditionnels n'ont que des conséquences limitées sur la qualité de l'air dans les villes portugaises, avec des concentrations de SO_2 qui sont parmi les plus faibles de l'OCDE (graphique 38). Aucun dépassement du seuil d'alerte à l'ozone n'a été enregistré dans les principales villes du pays depuis 1995. Seul le seuil d'information du public, moins élevé, a fait l'objet de quelques brefs dépassements[165]

© OCDE 2003

Graphique 37. **Indicateurs de performance : pollution de l'air**



Source : EMEP ; ministère de la Ville, de la Planification territoriale et de l'Environnement.

© OCDE 2003

© OCDE 2003

Tableau 19. **Indicateurs de la pollution atmosphérique**

	Variation des émissions par unité de PIB, 1990-99[1]			Niveau des émissions, 1999[2]			Amélioration du rendement productif, 1990-1999	
	Dioxyde de soufre	Dioxyde d'azote	COV	Dioxyde de soufre	Dioxyde d'azote	COV	Dioxyde de soufre par unité de production d'électricité	Dioxyde d'azote par véhicule
	% par an			Grammes par dollar du PIB (PPA $EU 1995)				
Australie	3.1	–1.9	–2.9	3.9	5.5	4.1	n.d.	n.d.
Autriche	–10.2	–3.5	–6.5	0.2	0.9	1.2	–77.2	–32.5
Belgique	–9.2	–3.6	–4.8	0.8	1.2	1.1	–64.4	–22.6
Canada	–5.3	–2.8	–2.9	3.2	2.6	3.5	n.d.	n.d.
République tchèque	–19.1	–6.6	–5.7	2.1	3.0	1.9	n.d.	n.d.
Danemark	–14.2	–4.9	–5.2	0.4	1.6	1.0	–79.8	–38.9
Finlande	–13.0	–3.8	–4.1	0.7	2.1	1.4	–65.3	–28.7
France	–8.3	–3.8	–5.1	0.5	1.2	1.4	–52.0	–37.8
Allemagne	–20.1	–7.1	–8.8	0.4	0.9	0.9	–85.2	–43.7
Grèce	–1.4	–0.3	–0.2	3.6	2.5	2.6	–4.6	–22.3
Hongrie	–6.1	–1.1	–3.8	5.5	2.1	1.4	n.d.	n.d.
Islande	–1.1	–1.7	–4.9	3.7	3.9	1.4	n.d.	n.d.
Irlande	–8.1	–6.3	–7.9	1.7	1.3	1.0	–35.8	–19.0
Italie	–7.6	–4.3	–4.4	0.8	1.2	1.4	–52.8	–31.3
Japon	–1.7	–1.3	–2.4	0.3	0.5	0.6	n.d.	n.d.
Corée	–8.9	–3.0	n.d.	2.1	2.0	n.d.	n.d.	n.d.
Luxembourg	–18.7	–9.1	–7.9	0.2	0.9	0.9	n.d.	n.d.
Mexique	–0.4	–0.9	–9.3	1.6	1.6	1.4	n.d.	n.d.
Pays-Bas	–10.1	–6.5	–8.8	0.3	1.1	0.7	–50.2	
Nouvelle-Zélande	–0.4	–0.5	–1.6	0.7	3.0	2.6	n.d.	n.d.
Norvège	–9.7	–2.8	–1.8	0.2	2.0	3.0	n.d.	n.d.
Pologne	–10.0	–6.6	–4.8	5.1	2.8	2.2	n.d.	n.d.
Portugal	**–2.1**	**–0.9**	**0.1**	**2.4**	**2.3**	**3.1**	**–17.7**	**–18.3**[3]
République slovaque	–13.7	–7.4	–5.6	3.3	2.4	2.0	n.d.	n.d.
Espagne	–5.8	–2.1	–3.5	2.2	1.7	3.6	–39.4	–14.4
Suède	–8.3	–4.3	–3.9	0.3	1.3	2.1	–26.0	
Suisse	–6.0	–5.4	–6.3	0.1	0.5	0.9	n.d.	n.d.
Turquie	3.2	1.0	0.0	3.4	2.3	1.6	n.d.	n.d.
Royaume-Uni	–13.9	–7.9	–6.6	1.0	1.3	1.4	–72.8	–51.0

Tableau 19. **Indicateurs de la pollution atmosphérique** (*suite*)

	Variation des émissions par unité de PIB, 1990-99[1]			Niveau des émissions, 1999[2]			Amélioration du rendement productif, 1990-1999	
	Dioxyde de soufre	Dioxyde d'azote	COV	Dioxyde de soufre	Dioxyde d'azote	COV	Dioxyde de soufre par unité de production d'électricité	Dioxyde d'azote par véhicule
	% par an			Grammes par dollar du PIB (PPA $EU 1995)				
États-Unis	–5.5	–2.5	–4.7	2.0	2.7	1.9	n.d.	n.d.
Union européenne	–11.1	–5.0	–5.3	0.8	1.2	1.5		
OCDE Europe	–10.1	–4.8	–5.0	1.2	1.4	1.5		
OCDE	–6.7	–2.9	–4.4	1.5	1.9	1.6		

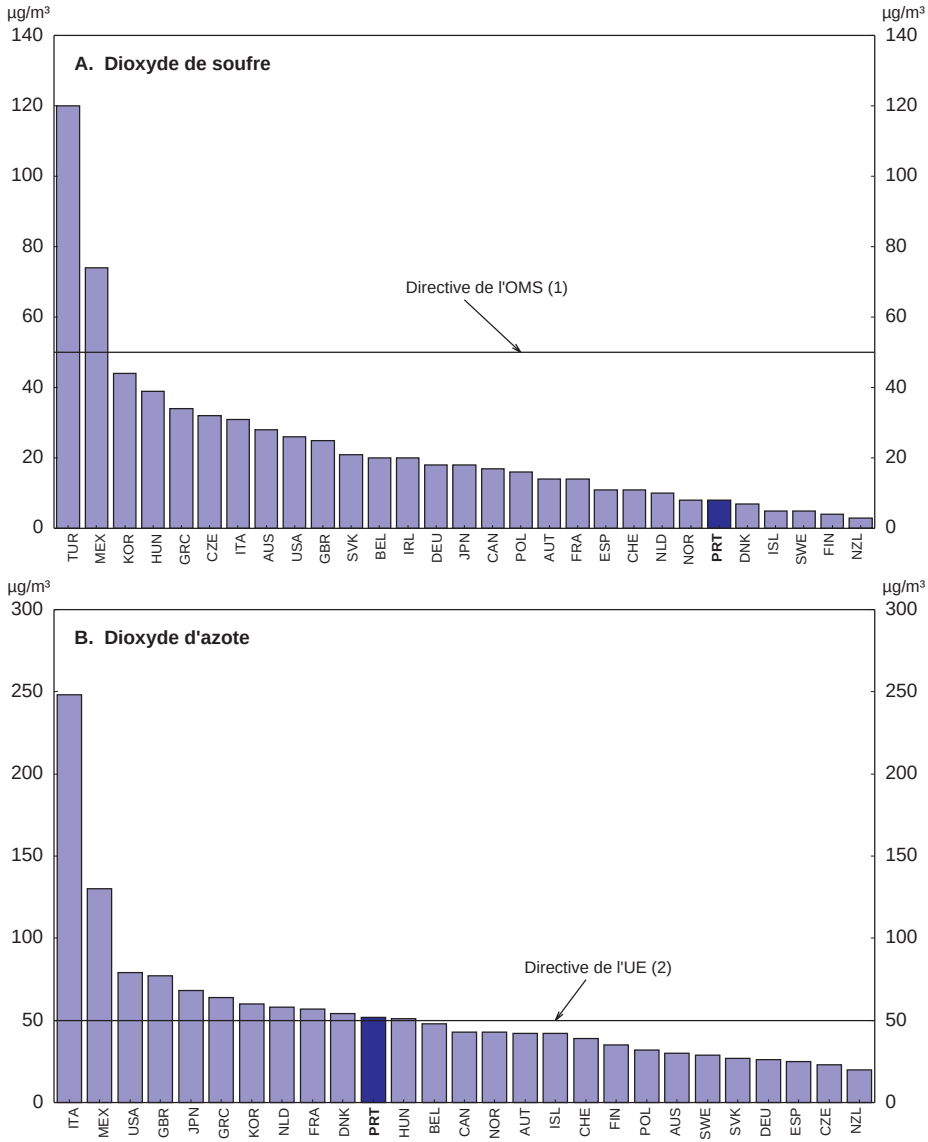
Note : Pour la moyenne de l'OCDE, dans le cas des pays pour lesquels on ne disposait pas des données de 1990 ou de 1999, on a utilisé les données de l'année la plus proche. Les données estimées pour 1999 représentent environ 5 pour cent du total de la zone.

1. Australie : 1995-99 pour le dioxyde de soufre ; Corée et Nouvelle-Zélande : 1990-98 ; Mexique : 1994-98 pour le dioxyde de soufre et les COV, et 1990-98 pour le dioxyde d'azote ; Slovaquie : 1990-98 pour le dioxyde de soufre et le dioxyde d'azote et 1990-97 pour le VOC.
2. 1998 pour la Corée, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et le dioxyde de soufre et le dioxyde d'azote en Slovaquie ; 1997 pour les COV en Slovaquie.
3. Entre 1990 et 1997 pour le Portugal.

Source : Programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe (EMEP) ; Organisation mondiale de la Santé ; OCDE (2002a).

© OCDE 2003

Graphique 38. **Concentrations en polluants atmosphériques dans les centres urbains des pays membres de l'OCDE**



1. Valeur moyenne pour une année.
2. Médiane des chiffres annuels des valeurs de concentration sur une heure.

Source : Banque mondiale.

© OCDE 2003

(graphique 37). En revanche, les concentrations en particules fines qui sont des polluants cancérigènes et nocifs pour le système respiratoire se situent à des niveaux préoccupants. Les concentrations en particules de diamètre inférieur à 10 micromètres (PM_{10}) excèdent les valeurs limites, en moyenne annuelle, sur chacune des quatorze stations de mesure implantées à Lisbonne et à Porto. En ce qui concerne les pics journaliers, les valeurs limites ont été dépassées sur dix de ces quatorze stations. Les causes de la pollution par les particules demeurent mal connues, mais il semble que les installations de combustion et les véhicules soient les principaux coupables[166].

Politiques

A la suite de son adhésion à l'UE, le Portugal a adopté des objectifs stricts, définis au niveau international, concernant la limitation des émissions, conformément aux politiques relatives à la pollution atmosphérique qui se réfèrent essentiellement à la législation communautaire[167]. Dans la ligne de la logique qui a longtemps prévalu dans le droit communautaire de l'environnement, le Portugal emploie actuellement la réglementation comme principal instrument d'action (OCDE, 2001j). En 2000, les entreprises portugaises ont dépensé près de 130 millions d'euros, soit environ 0.1 pour cent du PIB, pour réduire leurs émissions de polluants atmosphériques (INE, 2002).

Pour respecter ses engagements internationaux dans le cadre de l'UE, le Portugal devra non seulement mettre fin à l'augmentation lente mais régulière des émissions mais aussi procéder à de fortes réductions (tableau 20). Ceci vaut tout particulièrement pour le SO_2, le NO_x et les COV, dont les rejets actuels se situent à des niveaux plus de deux fois supérieurs aux plafonds fixés pour 2010. Si elles continuaient de se fonder sur l'approche traditionnelle qui fait appel à la réglementation des installations, les mesures visant à assurer le respect des plafonds d'émission pourraient coûter près de 1.5 milliard d'euros par an au Portugal, soit 1.3 pour cent du PIB (Commission européenne, 1999). Le prix actuel des combustibles devrait néanmoins aider à réduire les émissions grâce au remplacement des anciennes centrales par des installations utilisant le gaz naturel, qui est moins polluant que le charbon ou le fioul[168]. Toutefois, cela ne suffira pas et, compte tenu de l'ampleur potentielle des coûts, il faudra rechercher les stratégies de réduction des émissions les plus économiques possibles.

Le respect des plafonds nationaux d'émission exigera des efforts du secteur industriel. Le plan d'action en cours de préparation prévoit une phase de larges consultations publiques, à l'issue de laquelle le gouvernement décidera de la répartition des efforts de dépollution. Les autorités pourraient mettre au point des dispositifs pour attribuer les permis d'émission en fonction non seulement du coût pour chaque secteur mais aussi de critères de faisabilité et d'équité, comme c'est le cas du système d'échange de quotas d'émission actuellement en préparation

© OCDE 2003

Tableau 20. **Quelques engagements concernant la qualité de l'air**

Concentrations

Polluant	Période de mesure	Valeur limite	Date
SO_2	1 heure	350 µg/m³ : ne doit pas être dépassée plus de 24 fois par an	01/01/2005
	24 heures	125 µg/m³ : au maximum trois fois par an	01/01/2005
	Année civile	20 µg/m³	19/07/2001
	1 heure	200 µg/m³ : au maximum 18 fois par an	01/01/2010
NO_2	Année civile	40 µg/m³	01/01/2010
NO_x	Année civile	30 µg/m³	19/07/2001
PM_{10}	**Phase 1**		
	24 heures	50 µg/m³ : au maximum 35 fois par an	01/01/2005
	Année civile	40 µg/m³	01/01/2005
	Phase 2		
	24 heures	50 µg/m³ : au maximum 7 fois par an	01/01/2010
	Année civile	20 µg/m³	01/01/2010
Plomb	Année civile	0.5 µg/m³	01/01/2005
CO	8 heures	10 mg/m³	01/01/2005
Benzène	Année civile	5 µg/m³	01/01/2010

Émissions

Polluant	Plafond d'émissions à respecter en 2010 (kilotonnes)	Émissions 1990	Émissions 1999
SO_2	160	338	380
NO_2	250	282	385
COV	180	381	494

Source : Directives de l'UE 1999/30/EC, 2000/69/EC et 2001/81/EC ; Inventaire national des gaz à effet de serre, rapport 2002.

au niveau de l'UE. Avec un dispositif réglementaire de cette nature, l'introduction de critères autres que l'uniformisation des coûts marginaux pourrait alourdir le coût global de la dépollution. Il est peu probable que des objectifs sectoriels assurent l'uniformisation des coûts marginaux. Même si celle-ci était l'unique critère retenu pour l'allocation initiale, l'attribution aux entreprises de permis d'émission figés une fois pour toutes se traduirait par une augmentation des coûts, et ce pour deux raisons. D'une part, les autorités distribuant les permis ne peuvent connaître le montant exact des coûts marginaux de dépollution supportés par les entreprises. D'autre part, les coûts évoluent au cours du temps en fonction du niveau d'activité des entreprises et du progrès technologique. En autorisant les entreprises à échanger ces quotas entre elles, il serait en revanche possible d'uniformiser les coûts marginaux et de minimiser le coût global, en particulier si des échanges internationaux permettaient de compenser les problèmes inhérents à l'étroitesse d'un marché purement national[169].

© OCDE 2003

Du fait de sa forte croissance, le secteur des transports suscite des inquiétudes quant à son impact sur la qualité de l'air, essentiellement du fait de ses émissions de particules fines, dont les concentrations sont particulièrement élevées dans les grandes villes portugaises. Les véhicules diesel sont aujourd'hui responsables de l'essentiel de ces émissions et, malgré les réductions prévues par le calendrier actuel de durcissement des normes, ils continueront d'émettre des volumes plus importants de particules que les véhicules à l'essence (tableau 21). La fiscalité des carburants crée à cet égard une incitation défavorable : le droit d'accise sur le litre de gazole est en effet inférieur de 15 pour cent à celui qui s'applique sur le litre d'essence, alors même que la prise en compte des effets néfastes de la combustion du gazole devrait conduire à taxer le gazole plus lourdement que l'essence (Proost *et al.*, 2001). Une piste complémentaire, qui ne peut être poursuivie qu'à l'échelle européenne et à plus long terme, consisterait à renforcer les normes relatives aux émissions de particules fines par les véhicules diesel[170]. Idéalement, les sources mobiles de pollution devraient être intégrées avec les sources stationnaires dans le système d'échange de permis. Une telle approche serait envisageable pour les entreprises exploitant une flotte de véhicules diesel, quand les limites sont fixes pour les émissions de particules fines. Quant aux émissions totales des transports routiers, elles devraient au bout du compte se réduire de manière spectaculaire du fait du durcissement des normes applicables aux combustibles et aux véhicules, et ce malgré l'augmentation attendue des distances parcourues par la route au cours des prochaines décennies (tableau 21). Dans la pratique cependant, les droits d'immatriculation très élevés (environ 40 pour cent du prix pour un véhicule de 2 000 cm^3) risquent néanmoins de freiner l'effet positif attendu d'un durcissement des normes sur les véhicules, en incitant à conserver des véhicules âgés, plus polluants[171]. Cette contre-incitation est aggravée par les rabais très importants (de 65 à 80 pour cent) sur la taxe municipale de circulation qui sont consentis aux possesseurs d'un véhicule âgé de plus de six ans.

Conclusions

Afin de réduire les coûts inhérents à l'approche réglementaire traditionnelle, on pourrait mettre sur pied un mécanisme permettant d'échanger librement les permis initialement attribués aux sources ponctuelles, comme on y travaille actuellement pour les émissions de gaz à effet de serre au niveau de l'UE. Le marché des permis négociables devrait inclure non seulement les installations industrielles émettrices mais également les autres grandes sources ponctuelles d'émission, notamment les centrales électriques, afin de réduire davantage les coûts. La fiscalité des véhicules devrait être remaniée pour encourager le renouvellement du parc. On pourrait à cet effet supprimer les droits d'immatriculation, et relever simultanément la taxe annuelle de circulation qui serait modulée en fonction du caractère plus ou moins polluant des véhicules[172]. A *minima*, il importe

© OCDE 2003

Tableau 21. **Transport routier : normes d'émission et émissions**

A. Normes d'émissions pour les véhicules immatriculés à différentes dates dans les pays de l'UE

Par combustible et norme d'émission sur un cycle d'essai urbain, par kilomètre/véhicule
Indice voiture à essence avant euro I = 100, particules exceptées[1]

Type de véhicule	Avant Euro I	Euro I	Euro II	Euro III	Euro IV	Pourcentage de variation
	1990	1993	1997	2001	2006	
Voiture à essence						
Monoxyde de carbone	100	15	10	7	4	–96
Hydrocarbures	100	9	4	3	2	–98
Oxydes d'azote	100	19	9	6	3	–97
Particules	5	2	2	2	2	–55
Voiture diesel						
Monoxyde de carbone	7	4	3	2	2	–71
Hydrocarbures	10	4	3	2	1	–90
Oxydes d'azote	43	29	21	13	7	–84
Particules	100	55	31	20	10	–90
Camion semi-remorque						
Monoxyde de carbone	44	22	18	9	7	–84
Hydrocarbures	183	87	78	47	33	–82
Oxydes d'azote	1 704	893	650	461	325	–81
Particules	700	482	185	124	24	–97
Bus						
Monoxyde de carbone	63	28	22	11	8	–87
Hydrocarbures	83	90	84	50	35	–58
Oxydes d'azote	795	859	614	436	307	–61
Particules	458	304	187	125	24	–95

B. Émissions totales du transport routier au Portugal

	Milliers de tonnes, 1995	Indice, 1995 = 100 pour cent					
		1995	2000	2005	2010	2015	2020
CO	499	100	79	54	38	28	23
NO_X	104	100	79	55	33	24	21
COV	101	100	70	40	18	13	12
Benzène	4	100	52	29	14	10	8
Particules diesel	3	100	79	56	32	20	16

1. Il n'existe pas de normes légales pour les voitures à essence. Pour les particules, la base est les émissions d'une voiture diesel avant 1993.

Source : Partie A : UK Department for Transport, Local Government and the Regions, Transport Statistics Great Britain 2001.
Partie B : Commission européenne, Standard & Poor's DRI, KULeuven, août 1999, Projet de rapport final.

de mettre fin à la ristourne accordée aux véhicules âgés qui sont aussi les plus polluants. La lutte contre la pollution par les particules dans les villes pourrait dans un premier temps s'appuyer sur une augmentation des taxes sur le gazole pour les aligner sur celles applicables à l'essence. Les effets potentiellement

© OCDE 2003

régressifs d'une telle mesure pourraient être corrigés par une modification adéquate du mécanisme général de redistribution sociale. A plus long terme, il serait souhaitable de renforcer à l'échelle européenne les normes relatives aux émissions de particules fines par les véhicules diesel.

Réduire la pollution de l'eau

Principales questions

L'eau potable est un bien essentiel dont l'offre dépend dans une large mesure de la qualité des eaux de surface et des nappes phréatiques. Une eau de qualité présente des avantages supplémentaires parce qu'elle sert de base à un certain nombre d'activités économiques, notamment de loisirs, et parce qu'elle contribue à la beauté des paysages. Le principal problème dans ce domaine est de consolider les progrès réalisés au cours des dernières années, et de préserver et améliorer la qualité de l'eau au plus faible coût possible, sachant que les subventions européennes jusqu'ici généreuses (elles couvrent souvent plus de 60 pour cent des dépenses d'équipement) seront amenées à se tarir.

Performances

La qualité de l'eau a longtemps laissé à désirer au Portugal, mais la situation a rapidement évolué. La pollution des cours d'eau a commencé à reculer pendant les années 90, grâce à la construction de stations d'épuration qui ont réduit la demande biochimique d'oxygène (tableau 22)[173]. Au cours des quinze dernières années, le pourcentage des ménages raccordés à une station d'épuration est passé de 21 pour cent à 55 pour cent. De 1990 à 2000, c'est au total 1.3 milliard d'euros qui ont été investis dans les réseaux d'assainissements et les stations d'épuration qui desservent les municipalités et les industries. Le pourcentage des lieux de baignade publics conformes aux normes de qualité a fortement progressé (tableau 23). Néanmoins, malgré ces progrès, la qualité de l'eau continue de poser de sérieux problèmes : près des deux tiers des cours d'eau sont encore pollués de manière considérée comme critique, sérieuse ou excessive au regard des normes nationales. Neuf polluants dépassent les plafonds nationaux fixés pour les concentrations de substances toxiques[174].

Les principales causes de pollution sont actuellement les effluents municipaux non traités, les rejets industriels et les déchets agricoles. Seules cinq des 27 agglomérations situées en zones sensibles disposent de stations d'épuration conformes aux normes en vigueur (Commission européenne, 2002b). Plus des deux tiers (68 pour cent) des effluents industriels sont rejetés sans traitement. Les substances toxiques polluant les eaux proviennent principalement des industries du cuir et du textile. Les ruissellements de nitrate à partir des terres agricoles

© OCDE 2003

Tableau 22. **Indicateurs de performance : pollution de l'eau**
Quelques cours d'eau

	Demande biochimique en oxygène	Azotes	Phosphore total	Bilan azoté sur les terres agricoles
	Pourcentage de variation, 1980-85 par rapport aux trois dernières années			1985-87 à 1995-97, pourcentage annuel moyen
Australie				0.8
Autriche	. .	20.1	–42.8	–2.4
Belgique	–51.8	2.7	55.9	–0.5
Canada	. .	–2.1	–19.3	8.4
République tchèque	–45.2	–20.9	. .	–5.8
Danemark	–46.9	–33.1	–49.0	–2.7
Finlande	. .	37.3	–27.6	–1.9
France	–38.0	10.3	–3.0	–0.9
Allemagne	–19.3	2.4	–64.2	–3.6
Grèce	. .	. .	. .	–5.3
Hongrie	–32.2	–25.0	–27.5	n.a.
Islande				–0.2
Irlande	. .	. .	. .	2.5
Italie	. .	30.3	–33.3	–3.7
Japon	–7.4	. .	. .	–0.7
Corée	. .	. .	. .	3.9
Luxembourg	–8.9	–5.0	–2.6	
Mexique	74.1	–73.0	28.9	–2.3
Pays-Bas	–23.2	–13.9	–54.9	–1.8
Nouvelle-Zélande				3.3
Norvège	. .	–1.0	–21.6	0.1
Pologne	–12.5	4.8	–26.1	–4.9
Portugal	**–20.4**	**19.2**	**87.3**	**3.8**
Espagne	104.7	10.4	–13.1	1.0
Suède	. .	6.1	–31.6	–3.2
Suisse	. .	16.0	–27.5	–2.7
Turquie	122.0	–8.4	8.5	–3.4
Royaume-Uni	–16.5	7.8	16.9	–2.1
États-Unis	–3.7	–3.1	6.4	2.2

Source : Données de l'OCDE sur l'environnement, Compendium 1999.

augmentent régulièrement, et leur niveau est le plus élevé des pays européens de l'OCDE (tableau 22).

Politiques

Le développement de l'épuration des eaux usées, qui est l'axe majeur des efforts engagés au Portugal pour lutter contre la pollution de l'eau, a mobilisé d'importants investissements au cours des 15 dernières années. Des investissements

© OCDE 2003

Tableau 23. **Évolution de la qualité des eaux au Portugal**

Qualité des eaux de surface[1], à l'échelle nationale (pourcentage des stations de mesure[2])

Catégorie de qualité[3]	1990	1993	1996	1999
Pas de pollution	0	0	0	0
Pollution modérée	20	23	22	35
Pollution critique	26	29	42	38
Pollution grave	44	40	33	25
Pollution excessive	10	8	3	2
Total	100	200	100	100

Qualité des eaux de baignade
(part des lieux de baignade dont les eaux sont conformes aux prescriptions de la directive 76/160)[4]

	1993		1997		2001	
	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre
Eaux côtières	58	(312)	90	(336)	97	(366)
Eaux intérieures	17	(24)	25	(24)	84	(38)

1. Sur la base des prescriptions impératives pour l'ensemble des usages de l'eau (consommation humaine, vie aquatique, irrigation, activités récréatives).
2. Les chiffres portent sur 60 stations de mesure identiques d'une année sur l'autre qui ont été installées *a priori* dans des zones exposées à la pollution.
3. Catégories de qualité selon 16 paramètres chimiques (matières organiques, matières en suspension, micro-organismes, éléments nutritifs, métaux lourds).
4. En parenthèses figure le nombre total de lieux de baignade sur lequel le pourcentage est calculé.

Source : OCDE ; Commission européenne.

supplémentaires devront néanmoins être consentis. Le Portugal s'est fixé pour objectif de raccorder 90 pour cent de la population à des stations d'épuration d'ici 2006. Seule une faible fraction des coûts de la collecte et du traitement des eaux usées est couverte par les pollueurs concernés – ménages et entreprises – par le biais d'une taxe municipale spécifique. Les taux de récupération des coûts sont de 20 pour cent pour les ménages et les entreprises, ce qui suffit pour couvrir les dépenses d'exploitation, mais ne permettra pas le remplacement éventuel des installations. En l'absence de compteurs, les ménages ne sont pas incités à limiter leur consommation d'eau. Il faudrait mettre en place un système de comptage pour lier la taxe municipale à la consommation d'eau, afin que les consommateurs puissent correctement apprécier les coûts marginaux correspondants, ce qui contribuerait à stabiliser l'utilisation des ressources naturelles (voir ci-après).

Le secteur industriel accuse un retard notable dans l'épuration de ses effluents. Un décret-loi de 1994 avait pourtant prévu la mise en place de taxes sur les effluents industriels polluants, mais ce texte n'a jamais été appliqué, et les rejets industriels demeurent soumis à un régime de sanctions administratives dont l'efficacité est très limitée parce que le montant des amendes n'est pas

© OCDE 2003

assez dissuasif. La seule manière efficace d'améliorer la qualité de l'eau est de faire en sorte qu'un effort identique soit demandé à tous les pollueurs industriels. Il est possible de surveiller en continu les effluents industriels et donc de mettre en place une action fondée sur l'imposition de la pollution, à la différence du secteur des ménages.

Les activités agricoles ont une forte incidence sur la qualité de l'eau. Les cultures sont responsables de 89 pour cent des émissions agricoles de nitrates et de 79 pour cent de celles de phosphates, le reste étant imputable à l'élevage et à la transformation des porcs. Le poids de ce facteur pourrait encore s'alourdir avec le développement rapide de l'irrigation, qui favorise le passage à des modes de production agricole plus intensifs, et plus polluants. Le principal problème tient à l'absence de véritables incitations à réduire la pollution. La meilleure solution serait d'imposer les bilans d'éléments nutritifs, à condition que l'on puisse raisonnablement estimer les avantages économiques qui résulteraient d'une diminution des ruissellements de nitrates. Un code des bonnes pratiques agricoles a été adopté et son non respect expose en principe les agriculteurs à des sanctions pécuniaires dans les zones identifiées comme vulnérables à la pollution par les nitrates. Cependant, aucune amende de ce type n'a été infligée à ce jour. Par ailleurs, la politique agricole commune incite à un usage excessif des engrais et des pesticides en raison du soutien aux prix des produits agricoles, et elle contribue de ce fait à aggraver encore la pollution. En liant les aides au respect de bonnes pratiques environnementales, on réduirait l'ampleur de cette incitation dommageable.

Conclusions

Des investissements considérables ont été consentis pour collecter et traiter les eaux usées dans les agglomérations. La pérennisation de cet effort implique de lui donner des fondements économiques et financiers plus solides en mettant en place une tarification plus réaliste de l'eau et en permettant aux municipalités de couvrir leurs frais. Pour les ménages, l'actuelle taxe municipale gagnerait à être remplacée par une redevance d'assainissement, calculée sur la base de la consommation (brute) d'eau des ménages ; ce qui constituerait un pis-aller à la formule consistant à faire payer aux ménages le coût de leur pollution. Pour les entreprises industrielles raccordées aux réseaux municipaux d'assainissement, la production de rejets polluants devrait être mesurée et taxée[175]. Les effluents industriels non traités rejetés dans les cours d'eau devraient être taxés à hauteur du coût de la pollution, comme le décret-loi de 1994 le prévoit. Compte tenu de la responsabilité croissante des activités agricoles dans la pollution des cours d'eau, il serait souhaitable de modifier le système actuel dans le cadre duquel les agriculteurs ne sont pas véritablement incités à maîtriser leurs rejets polluants. Les sanctions prévues dans les textes devraient être appliquées. La réduction des pollutions d'origine agricole exigera aussi une réforme des aides

© OCDE 2003

fournies au titre de la politique agricole commune. Pour que la politique de protection des eaux soit la plus efficace possible, il est souhaitable d'évoluer vers un dispositif commun qui englobe l'ensemble des secteurs et qui fasse appel aux forces du marché. Un dispositif fondé sur l'échange de permis entre sources industrielles, agricoles et résidentielles de produits eutrophisants à l'intérieur d'un même bassin hydrographique ou autour des principaux lacs et réservoirs serait le plus efficace.

Œuvrer pour une utilisation durable des ressources naturelles

Principales questions

L'utilisation durable des ressources naturelles est un problème qui se pose particulièrement pour les pêcheries, l'approvisionnement en eau et l'érosion des sols. Dans le cas des pêcheries, les difficultés tiennent à la dimension globale et à la répartition des quotas. S'agissant de l'approvisionnement en eau, le principal problème est l'absence de prix adéquats d'utilisation. Quant à l'érosion des sols, le problème résulte essentiellement de l'incapacité des propriétaires de la ressource à planifier correctement l'avenir.

Performances

Les stocks de poisson situés dans la zone économique exclusive, comme dans le reste des océans du monde, continuent à se réduire (tableau 24) en raison d'une pêche excessive. Cette raréfaction de la ressource se reflète au niveau des prises des navires portugais, qui sont inférieures de 40 pour cent à leur niveau de 1990. Par ailleurs, la consommation de poisson a plus que doublé depuis 1980 du fait de l'accroissement des importations.

Le développement rapide de l'irrigation dans l'agriculture constitue la principale menace pesant sur les ressources en eau (tableau 25). Le volume d'eau utilisé pour l'irrigation a augmenté de 72 pour cent entre 1990 et 1998 bien que la surface irriguée ait diminué de 10 pour cent, et cette tendance devrait se poursuivre compte tenu des nombreux projets en cours (Alqueva, Odeleite-Beliche et Odelouca-Funcho). Cet accroissement des quantités est d'autant plus préoccupant que l'irrigation se déplace des régions les plus riches en eau vers celles qui le sont le moins (tableau 25).

Politiques

L'activité de pêche est limitée par l'application de la politique européenne commune concernant ce secteur. Pour tirer le bénéfice maximal des quotas fixés dans ce contexte, l'industrie de la pêche reçoit d'importants transferts financiers, équivalant à plus du cinquième de la valeur des captures. Les prises

© OCDE 2003

Tableau 24. **Principaux indicateurs de l'utilisation écologiquement viable des ressources naturelles**

	Prises de poissons	Flotte de pêche	Prélèvements d'eau	Transferts aux pêcheries
	Pourcentage de variation	Pourcentage de variation (tonnage)	% des ressources disponibles	% de la valeur de la pêche débarquée
	1990-2000	1985-1997		1997
Australie	1	78.1	4.3	9
Autriche	61	. .	2.7	. .
Belgique	–28	1.6	42.5	5
Canada	–39	. .	1.7	25
République tchèque	. .	. .	15.6	. .
Danemark	4	–29.9	15.7	16
Finlande	15	140.4	2.2	90
France	–4	4.2	23.9	18
Allemagne	–37	–86.0	24.4	32
Grèce	–25	–38.7	12.1	13
Hongrie	–56	. .	5	. .
Islande	32	62.7	0.1	4
Irlande	27	. .	2.6	47
Italie	–19	–12.3	32.2	5
Japon	–48	–42.1	20.8	21
Corée	–26	15.6	35.6	7
Luxembourg	. .	. .	3.4	. .
Mexique	–3	. .	17.4	1
Nouvelle-Zélande	63	. .	0.6	4
Norvège	69	–3.8	0.7	12
Pays–Bas	22	20.0	4.9	8
Pologne	–51	. .	18.7	4
Portugal	**–41**	**–39.3**	**15**	**21**
République slovaque	. .	. .	1.4	. .
Suède	35	. .	1.5	42
Suisse	–47	. .	4.9	. .
Turquie	33	. .	15.2	13
Royaume-Uni	–2	. .	14.6	13
États-Unis	–15	. .	19.9	24

Source : FAO ; OCDE et Banque mondiale.

de sardines qui représentent la moitié du total, illustrent les politiques mises en œuvre face à la surexploitation. Dans ce cas particulier, les principales mesures sont l'interdiction de pêcher pendant les mois de reproduction et la fixation d'un plafond annuel, exprimé en pourcentage des prises autorisées pour l'ensemble de l'Europe. Ce quota a été réparti entre les sept organisations professionnelles qui regroupent les armateurs. C'est à ces derniers qu'il revient de distribuer les autorisations au sein de leur organisation : il n'existe aucun marché interne sur

© OCDE 2003

Tableau 25. **Importance et évolution de l'irrigation**

A. Prélèvements d'eau douce par usage majeur

	Réseau public	Irrigation	Industrie	Refroidissement des centrales thermiques
	Pourcentage			
1991	5	59	13	23
1998	7	79	3	11
Écart 1991-1998	+86	+72	–65	–62

B. Évolution des surfaces irriguées

Régions (du nord au sud)		Nombre d'hectares		Évolution (en pourcentage)
		1989	1999	
Nord	Entre Douro et Minho	225 510	148 300	–34
	Trás-os-Montes	87 750	93 100	6
	Beira Interior	112 730	92 710	–18
	Beira Litoral	155 930	104 620	–33
Sud	Ribatejo et Oeste	144 700	154 520	7
	Alentejo	110 750	163 990	48
	Algarve	34 220	30 010	12
Total		871 590	787 250	10

Source : OCDE ; Institut de l'Eau.

lequel seraient échangés ces quotas, et les autorités ne sont pas favorables à la mise en place d'un tel dispositif. Il semble bien que ces mesures aient atteint, qui est de stabiliser le stock de sardines et les stocks ibériques de poissons. Le seul cas dans lequel existent des quotas individuels est celui de la pêche dans les eaux internationales, au-delà de la zone économique exclusive du Portugal. Le gouvernement veille cependant à ce que ces quotas ne puissent faire l'objet d'échanges commerciaux entre leurs détenteurs. L'introduction de quotas individuels transférables constituerait pourtant une manière efficace de rationaliser l'activité de pêche en en réduisant le coût, et c'est bien d'ailleurs ce qui s'est produit là où cette formule a été utilisée (OCDE, 2001j). Une telle politique conduirait à une concentration de l'industrie de la pêche. Les armateurs qui détiendraient des droits cessibles à quota seraient dédommagés. En revanche, les salariés du secteur auraient à supporter les coûts d'ajustement qui pourraient être couverts par les politiques du marché du travail et les politiques sociales.

La gestion de l'eau souffre d'une structure institutionnelle inadéquate qui ne permet pas que le prix de la ressource reflète sa rareté. En particulier, les consommateurs ne sont pas tenus de payer le coût d'opportunité de cette rareté. Le décret-loi de 1994 qui imposait la consommation d'eau n'est jamais entré en

© OCDE 2003

vigueur. Il prévoyait de toute façon une exemption pour l'irrigation jusqu'en 2009. Cette dérogation se serait traduite par une inefficience encore plus importante dans la mesure où l'irrigation représente plus des trois quarts des prélèvements d'eau. L'extraction et la consommation de l'eau sont déjà soumises à la délivrance de permis par le gouvernement. Soit ces permis devraient devenir la propriété des utilisateurs actuels et être transférables, soit ils devraient faire l'objet d'enchères. Dans les deux cas, on aurait l'assurance que l'eau est utilisée dans le secteur où elle a le plus de valeur.

En outre, si les coûts de traitement et de distribution de l'eau sont partiellement pris en charge par les ménages et les utilisateurs industriels, il n'en va pas de même dans l'agriculture. Les dépenses en capital engagées par le gouvernement dans le cadre du programme actuel qui court jusqu'en 2006 ne sont en rien couvertes par les agriculteurs qui en bénéficient. Seule une faible part des coûts d'entretien est prise en charge par les agriculteurs. Au total, la facture d'eau des agriculteurs s'élève à 8.5 millions d'euros par an alors que leur approvisionnement en eau coûte au total 310 millions d'euros (Instituto da Agua, 2001), soit près de trois fois plus que les coûts d'exploitation des systèmes d'assainissement. Il est nécessaire de mettre en place une politique claire de tarification de l'eau destinée à l'irrigation, en établissant des droits échangeables et en évitant la sous-facturation des aménagements d'irrigation financés par l'État. En outre, la politique agricole commune exacerbe doublement ces incitations à une utilisation excessive de l'eau, par les aides spécifiques qui sont réservées à l'agriculture irriguée, et par le soutien général aux prix agricoles. Ces subventions communautaires ont aussi favorisé l'érosion des terres agricoles dans le sud du pays en rendant profitable la culture intensive de nombreux terrains menacés d'érosion qui étaient auparavant consacrés à l'élevage – activité beaucoup moins agressive pour les sols.

Conclusions

Pour développer l'utilisation durable des ressources naturelles du pays, il faudra mettre fin au libre accès aux ressources et à l'octroi de subventions qui conduisent à l'épuisement des ressources naturelles. L'utilisation de l'eau mérite une attention particulière. Les ménages versent une redevance pour l'eau qu'ils utilisent, mais son niveau ne reflète pas correctement les coûts. Les agriculteurs continuent à bénéficier de projets d'irrigation qui ont été subventionnés au niveau national et supranational. Il faudrait autoriser l'échange de permis de prélèvement pour faire en sorte que l'eau soit utilisée de la manière la plus productive, même si, du point de vue économique, les prix du marché dans l'agriculture ne donneront pas nécessairement ce type d'indications en raison des restrictions aux échanges. Dans le domaine de la pêche, l'accès aux stocks a été limité par la politique européenne commune en la matière. Cependant, la structure existante

© OCDE 2003

du secteur a été protégée par le refus d'autoriser l'échange des droits de pêche en fonction du jeu du marché. Le secteur serait plus efficient, et mieux à même d'offrir une base durable aux économies régionales, si on laissait se créer un marché pour la négociation de ces quotas et si l'on retirait les importantes subventions accordées actuellement aux pêcheries. Un tel changement d'orientation devrait s'accompagner de mesures destinées à assurer l'intégration dans la population active des personnes touchées par la restructuration.

© OCDE 2003

Notes

1. La décélération de la consommation privée en 2001 a été amplifiée par la modification de la taxe sur les automobiles. Le taux applicable aux véhicules tous terrains a été relevé au début de 2001 et porté au même niveau que celui des autres voitures particulières. Les ventes de véhicules de ce type ont de ce fait augmenté d'environ 30 pour cent en 2000 – en partie en raison d'achats anticipés – mais ont ensuite diminué de près de 80 pour cent en 2001. La réduction des achats de voitures particulières a représenté environ la moitié du ralentissement de la consommation privée en 2001.
2. En 2001, la décélération du revenu disponible réel a été largement imputable à une accélération inattendue de l'inflation, alors qu'en 2002, elle a essentiellement tenu au ralentissement de la croissance des salaires effectifs.
3. L'indicateur de confiance des consommateurs calculé par la Commission européenne a accusé une baisse inhabituelle au milieu de 2002, peut-être liée aux mesures de restriction budgétaire annoncées, et s'établissait en octobre à son niveau le plus faible depuis sa création (juin 1986).
4. Notamment, du fait du vieillissement de la population, la part des jeunes, dont le taux d'activité est traditionnellement faible, dans la population totale d'âge actif s'inscrit en baisse. Selon certaines estimations, l'évolution de la pyramide des âges devrait continuer d'avoir des effets positifs sur le taux d'activité jusqu'en 2006. Voir Banque du Portugal, « Incidences de l'évolution de la pyramide des âges de la population portugaise sur les taux d'activité et de chômage », rapport annuel 2001, pages 131-134.
5. Moyenne de janvier à octobre 2002.
6. Octobre 2002, variation en glissement annuel.
7. Le taux normal de la TVA a été porté de 17 à 19 pour cent à partir de juin 2002. L'effet mécanique de cette mesure sur l'IPCH s'est étendu de juin à août, parce que certains prix ne sont relevés que tous les trimestres. A la fin de cette période de trois mois, les estimations font état d'un effet direct d'environ ½ point de pourcentage sur l'inflation en glissement annuel. L'IPCH a été également influencé par l'augmentation de la composante *ad valorem* de la taxe sur le tabac (portée de 23 à 32 pour cent en 2002).
8. Octobre 2002, variation en glissement annuel de l'indice général, hors énergie, produits alimentaires, alcool et tabac.
9. Des différentiels d'inflation peuvent apparaître pendant des périodes de transition, lorsqu'une économie peu développée, comme le Portugal, rattrape des économies plus avancées. Le modèle Balassa-Samuelson montre que les pays où la croissance de la productivité est plus forte dans le secteur des biens échangeables que dans celui des biens non échangeables connaissent des taux d'inflation plus élevés pour les biens et les services non échangeables. Ce raisonnement est fondé sur l'hypothèse selon laquelle l'évolution des salaires dans le secteur des biens échangeables

© OCDE 2003

détermine celle des salaires dans le secteur des biens non échangeables, où ils augmenteront alors plus vite que la productivité. Il en résulte une accélération de l'inflation dans le secteur abrité par rapport au secteur exposé. L'inflation globale étant la moyenne de l'inflation dans les deux secteurs, le niveau moyen des prix par rapport aux autres pays va donc augmenter dans ces conditions. Selon la plupart des études concernant le Portugal, cet effet représenterait de 0.5 à 1 point de pourcentage du différentiel d'inflation avec la zone euro. Voir Costa (2000), Swagel (2000) et Brito et Correia (2000).

10. La forte décélération des volumes à l'importation résulte du ralentissement de certaines composantes de la demande intérieure ayant une plus forte teneur en importations, telles que la consommation de biens durables et l'investissement en équipements.

11. En termes moyens, l'indice du taux de change effectif réel du Portugal fondé sur les coûts unitaires de main-d'œuvre dans les activités manufacturières s'est apprécié de 2.6 pour cent en 2001 et de 1.8 pour cent pendant les neuf premiers mois de 2002 par rapport à la période correspondante de 2001.

12. La dernière modification apportée à la politique monétaire par la Banque centrale européenne, en date du 5 décembre 2002, a été une baisse de son taux de refinancement de 50 points de base à 2.75 pour cent, plus d'un an après la précédente réduction.

13. En décembre 2001, le crédit au secteur privé non financier a augmenté de 12.6 pour cent (23.1 pour cent en décembre 2000). En septembre 2002, le taux de variation de cet agrégat en glissement annuel atteignait 8.8 pour cent.

14. Selon des estimations de la Banque du Portugal, l'endettement des ménages s'élevait aux alentours de 95 pour cent du revenu disponible en 2001 (5 points de pourcentage de plus que l'année précédente). L'endettement des entreprises non financières atteignait 89 pour cent du PIB à la fin de 2001 (soit presque 10 points de pourcentage de plus qu'en 2000). A titre de comparaison, selon les estimations de la BCE, l'endettement moyen des ménages dans la zone euro se situait à 81.3 pour cent du revenu disponible en 2000 et l'endettement moyen des sociétés non financières à 70.8 pour cent du PIB.

15. Les emprunts nets des administrations publiques (corrigés des variations conjoncturelles) sont restés pratiquement stables de 1997 à 1999, aux environs de 3.2 pour cent du PIB, puis ont fortement progressé à 4.3 pour cent en 2000 et à 4.6 pour cent en 2001. En 2002, la politique budgétaire a été considérablement durcie et le déficit public (corrigé des variations conjoncturelles) devrait être ramené aux alentours de 2.9 pour cent du PIB.

16. Le régime de fixation des prix au détail des carburants a été modifié en mars 2002. Les prix intérieurs sont désormais fixés sur une base mensuelle afin de refléter l'évolution des cours du pétrole sur les marchés internationaux.

17. Cette mesure, qui était destinée à faire face à la dégradation des soldes publics observée en cours d'année, s'est traduite par une réduction de 10 pour cent des dépenses d'investissement par rapport au budget initial (voir OCDE, *Étude Économique du Portugal*, 2001a).

18. Il s'agissait en partie d'un rattrapage après le gel des investissements intervenu en 2000.

19. Données fondées sur l'ancienne méthodologie.

20. Cette régularisation n'est pas systématique au sein des pays de l'UE.

21. S'agissant des recettes fiscales, la réglementation européenne exige que le montant des impôts et cotisations sociales impayés ou de caractère douteux n'apparaisse pas

© OCDE 2003

dans les recettes des administrations publiques. Le Portugal a bénéficié d'une dérogation à cet égard jusqu'en juin 2002.

22. Selon les estimations des autorités, le dérapage de la masse salariale représenterait 0.5 pour cent du PIB, soit environ la moitié du dérapage des dépenses courantes. Ce dernier serait essentiellement imputable aux paiements de salaires plus importants que prévu aux fonctionnaires des ministères de l'Éducation, de la Défense, de la Justice et des Finances et de la poursuite des reclassements de postes.

23. En décembre 2001, le Programme de Stabilité ne retenait plus que le bas de la fourchette de croissance et prévoyait un déficit de 1.8 pour cent du PIB.

24. L'investissement a été gelé au niveau de l'année antérieure, et les nouvelles règles définies dans la Loi cadre sont appliquées : chaque ministère dispose de 85 pour cent du plafond fixé pour 2002, les 15 pour cent restants n'étant débloqués que pour des projets dont l'évaluation est positive. Ces règles, à caractère permanent, ne concernent que les investissements qui ne sont pas cofinancés par l'Union européenne.

25. Cette loi répond aux problèmes de maîtrise des dépenses constatés dans le passé, en 2001 notamment. Le gouvernement peut maintenant fixer des plafonds aux nouveaux emprunts des collectivités locales ou des entreprises qui leur appartiennent. En cas de non-respect de ces plafonds, les transferts aux collectivités en cause seront réduits. Jusque là, les autorités locales étaient bien assujetties à des plafonds concernant le service de leur dette, mais il n'existait pas de mécanismes pour les obliger à respecter ces plafonds.

26. Les prévisions de l'OCDE ont été établies en novembre pour les *Perspectives économiques de l'*OCDE, parues le 21 novembre 2002 (OCDE, 2002a).

27. La révision du déficit 2002 faite pour le budget rectificatif (selon la comptabilité publique), sur la base des règlements effectifs couvrait la régularisation de dettes encourues en 2001 et auparavant pour un montant équivalant à 1.6 pour cent du PIB.

28. 1 point de pourcentage du PIB selon les estimations officielles, qui reposent sur des hypothèses légèrement différentes concernant la croissance en 2002 et 2003 et sur des élasticités différentes des rentrées fiscales par rapport à la croissance.

29. Le Programme de stabilité énumère une série de mesures qui doivent être adoptées dans ces différents domaines d'ici 2006.

30. On a régulièrement constaté ces dernières années une différence entre le besoin de financement des administrations publiques et la variation de la dette publique, celle-ci étant souvent plus importante que le besoin de financement. Cette différence, due à des opérations hors budget, des opérations de privatisation ou l'absorption de dettes imprévues, varie entre 1 et 2 points du PIB selon les années et aurait atteint, selon les estimations, à 3.4 points de PIB en 2002.

31. Ce qui équivaut à 14.9 pour cent de la valeur nominale de la dette publique existant à la même date. La plupart de ces opérations étaient des swaps de taux d'intérêt destinés à ajuster le profil de risque de variation des taux d'intérêt.

32. Réduction de l'imposition sur les revenus financiers des non-résidents ; application des directives communautaires et des recommandations de l'OCDE sur la concurrence fiscale ; introduction de mécanismes pour éviter les opérations visant à réduire au minimum l'impôt sur les revenus financiers. Sur ce dernier point, il s'agit de limiter les ventes de titres par des résidents à des non-résidents non soumis à l'impôt avant le versement des coupons ou dividendes, lesquels sont rachetés ensuite à un prix inférieur au prix de vente.

© OCDE 2003

33. Le ratio dépenses publiques/PIB est l'indicateur le plus fréquemment utilisé pour illustrer la taille du secteur public et son évolution par rapport aux autres pays. Les comparaisons de ce genre doivent cependant être faites avec prudence. Si l'on prenait en compte, pour tous les pays, les dépenses fiscales répondant à des objectifs économiques et sociaux et les impôts sur les transferts sociaux, les résultats seraient très différents au plan international (Adema, 2001). A la différence de bon nombre de pays de l'OCDE, le Portugal n'impose pas les transferts sociaux et fournit une aide économique et sociale par le biais de dépenses fiscales. En prenant en compte les chiffres des dépenses fiscales, les dépenses publiques totales du Portugal sont encore plus élevées.

34. Les prestations de retraite des travailleurs recrutés avant 1993 sont calculées sur la base du dernier salaire, ainsi que sur la rémunération de base accordée pendant les deux dernières années d'activité. Les fonctionnaires embauchés après septembre 1993 sont désormais assujettis aux mêmes dispositions que celles qui s'appliquent au secteur privé (voir chapitre IV). Néanmoins, comme environ les deux tiers des salariés du secteur public ont été embauchés avant 1993, les dépenses au titre des pensions rapportées au PIB ne peuvent que s'accroître rapidement à moyen terme.

35. Selon la Commission européenne, les fonds structurels de l'UE ont contribué pour environ ½ pour cent par an à la croissance entre 1989 et 1999. L'effet cumulé a représenté quelque 10 pour cent du PIB au Portugal de même qu'en Grèce et en Irlande. Procédant à une régression de l'investissement dans les infrastructures de transport sur le PIB, sur la base de séries annuelles couvrant la période 1976-1998, Pereira et Andraz (2002) aboutissent à un résultat analogue pour le Portugal.

36. Selon le ministère du Plan, les fonds au titre du CCA III devraient élever de 2.1 pour cent le niveau du PIB et créer 81 000 emplois (1.6 pour cent de la population active) d'ici à 2006.

37. Par exemple, le pourcentage des lignes ferroviaires électrifiées est encore nettement inférieur à la moyenne de l'UE (48 pour cent).

38. Les estimations budgétaires des coûts salariaux sont généralement établies quelques mois avant que soient conclues les négociations de salaires avec les syndicats du secteur public, ce qui explique l'existence d'écarts entre les chiffres budgétaires et les chiffres effectifs. Par ailleurs, le gouvernement peut bénéficier d'une dotation budgétaire spéciale (conditionnelle) pour couvrir des besoins de dépenses « imprévus ». Cette dotation a été largement utilisée ces dernières années pour financer l'alourdissement de la masse salariale.

39. Les clauses de sauvegarde peuvent être invoquées lorsque des circonstances exceptionnelles menacent la réalisation de l'objectif en matière de déficit budgétaire. Ces mesures d'urgence sont précisées *ex ante* dans le budget et représentent le maximum que peut geler l'Exécutif sans autorisation du Parlement. Aucun mécanisme particulier n'est prévu pour déclencher l'imposition d'un gel budgétaire.

40. Avant 2000, les gels budgétaires étaient utilisés lors de dépassements de dépenses par certains ministères (notamment celui de la Santé). Ils portaient souvent sur des sommes inférieures au maximum autorisé et étaient ensuite en partie (ou pour l'essentiel) levés vers la fin de l'exercice, lorsque des recettes exceptionnelles venaient compenser les dépassements de dépenses. C'est la raison pour laquelle, pendant la majeure partie des années 90, les chiffres effectifs du déficit budgétaire ont été meilleurs que prévu malgré les dépassements de dépenses. Le gel prévu dans le budget 2003 a pour objet d'assurer une véritable « marge de sécurité » dans la mesure où l'évolution des recettes est incertaine. Le gouvernement a l'intention de

© OCDE 2003

débloquer une partie des fonds concernés si le contexte macroéconomique se révèle meilleur que prévu.

41. Bien que le passage à la base SEC95 soit en cours, le budget annuel et les comptes généraux de l'État, des fonds et des services autonomes ainsi que du fonds de sécurité sociale sont encore exclusivement établis sur la base des règlements effectifs, ce qui entraîne des retards dans la reconnaissance des engagements financiers à honorer.

42. Dans le contexte du Pacte de stabilité et de croissance, les gouvernements nationaux prennent des engagements budgétaires à l'égard de l'UE pour le compte des administrations publiques, le respect de ces engagements concernant tous les niveaux d'administration. Certains États membres de la zone euro ont adopté un « Pacte de stabilité interne » afin de promouvoir la discipline budgétaire aux niveaux infra-nationaux (notamment l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne). En 1999 par exemple, la loi de finances de l'Italie a mis en place le P*acte de stabilité interne*, qui fixe un certain nombre de règles concernant le déficit et la dette des niveaux d'administration infranationaux (voir OCDE, 2002b).

43. Portugal et Centeno (2001), à partir du Panel communautaire des ménages.

44. Bien que l'écart soit nettement plus faible lorsque l'on prend en compte les différences des niveaux d'instruction entre le secteur public et le secteur privé, il n'en est pas moins beaucoup plus important au Portugal que dans la plupart des autres pays de l'UE.

45. Le personnel des collectivités locales n'est pas suffisamment qualifié pour répondre aux besoins techniques grandissants, et manque notamment d'expérience concernant la passation de contrats avec des sous-traitants privés. La qualité de la formation du personnel des collectivités locales laisse également à désirer.

46. Les employés du secteur public devenu redondants à la suite de la restructuration en cours de l'administration publique seront placés dans un « fonds » ou « bourse », en vue de leur réaffectation. Ce « fonds », qui est sous la responsabilité du ministère des Finances centralisera l'information sur les fonctionnaires disponibles et les postes vacants. Les employés dans le « fonds » verront leur salaire réduit d'un sixième après 3 mois. Cette réduction devrait les inciter à chercher un nouvel emploi.

47. Le système prévoit cependant des incitations non pécuniaires pour renforcer la productivité d'un individu ou d'une équipe (par exemple congés sabbatiques, bourses, promotions sur place).

48. Voir la proposition de réforme n° 16 du rapport susmentionné de l'ECORDEP.

49. Le secteur privé portugais fait lui aussi moins appel à des services extérieurs de soutien (20 pour cent de la valeur ajoutée) que ce n'est le cas dans les autres pays de l'OCDE (première colonne du graphique 21).

50. L'étude souvent citée et controversée d'Arthur Andersen (2000) conclut qu'au Royaume-Uni par exemple les projets PPP peuvent réduire les coûts de 17 pour cent.

51. L'utilisation de projets PPP pour transférer des dépenses d'investissement public et procéder à des emprunts hors bilan néglige le fait que le risque d'éviction macroéconomique d'activités marchandes est en principe le même pour l'investissement public et l'investissement privé par le biais des PPP (Van den Noord, 2002), et ce d'autant plus que dans les deux cas des impôts doivent être perçus afin de couvrir les dépenses d'équipement et d'exploitation futures.

52. Néanmoins, ces plafonds ne s'appliquent pas aux prêts à moyen et long terme contractés pour la réalisation de projets cofinancés par les fonds structurels européens, dans le contexte du Cadre communautaire d'appui, aux prêts destinés à rembourser

© OCDE 2003

d'autres prêts, aux prêts destinés à couvrir des dépenses exceptionnelles du fait de catastrophes naturelles, et aux prêts destinés à l'acquisition, la construction ou la réparation de biens immobiliers en vue de la réalisation de logements sociaux.

53. Sur la base du récent Programme international de l'OCDE pour le suivi de l'acquis des élèves (PISA), la compréhension moyenne de l'écrit et les connaissances en sciences et en mathématiques des jeunes Portugais de 15 ans qui arrivent au terme de l'enseignement obligatoire, sont nettement inférieures à celles de leurs homologues étrangers.

54. Au cours de la période 1990-2000, selon des estimations récentes du ministère de l'Éducation, chaque année 13 pour cent des élèves interrompent leurs études avant d'être arrivés au terme de l'enseignement primaire, et plus de 40 pour cent de ceux qui obtiennent le diplôme du second cycle du secondaire ont mis une ou deux années de plus que la moyenne pour y parvenir.

55. En 2000, le ministère de l'Éducation a prévu de réduire légèrement le nombre des écoles publiques primaires et secondaires pour le ramener de 14 137 en 2000-2001 à 13 671 en 2002-2003. Il a également prévu de fusionner un certain nombre d'écoles qui relèveraient d'une seule administration. Cette mesure devrait améliorer la gestion des établissements scolaires sans nécessairement en réduire le nombre. Au cours de l'année scolaire 1999-2000, 30 pour cent des écoles ont été réunies en 400 groupes, chacun couvrant en moyenne 10 établissements. La restructuration se poursuivant, le nombre des groupes devrait atteindre 1 382 en 2005-2006. *www.dapp.min-edu.pt/est_plan/pdf/mudar.pdf*

56. Au Portugal, selon le rapport PISA de l'OCDE (2001b), les notes des élèves sur l'échelle de compréhension de l'écrit sont très variables d'un établissement à l'autre, plus que ce n'est le cas en moyenne dans la zone de l'OCDE.

57. Utilisant les micro-données de l'Enquête portugaise sur la population active, enquête réalisée auprès de 126 233 personnes entre le premier trimestre de 1998 et le quatrième trimestre de 2000, Portugal et Centeno (2001) constatent qu'une femme (homme) ayant un diplôme d'enseignement supérieur gagne 92 pour cent (88 pour cent) de plus qu'une femme (homme) ayant un diplôme d'enseignement secondaire. Dans la plupart des pays européens, la prime de salaire associée à l'enseignement supérieur varie d'un maximum de 60 pour cent pour les femmes au Royaume-Uni à un minimum de 40 pour cent pour les femmes en Italie (Blondal *et al.*, 2002).

58. Pereira et Martins (1999) ont estimé les rendements économiques de l'enseignement au Portugal au cours de la période 1982-1995. Ils ont constaté que ce rendement avait été de plus en plus nettement supérieur à 9 pour cent tant pour les hommes que pour les femmes sur l'ensemble de la période.

59. Blondal *et al.* (2002).

60. La santé est le seul secteur où, après le gel budgétaire de 2002, des embauches soient encore autorisées dans les services en sous-effectifs. Néanmoins, les nouvelles embauches se feront sur la base du statut de la fonction publique, le gel imposé aux contrats de durée déterminée et aux contrats individuels s'appliquant également au secteur de la santé.

61. Voir St. Aubyn (2002).

62. Un modèle volontaire de rémunération des généralistes couvrant 500 praticiens au niveau national a été récemment mis en place à titre expérimental. Ce projet prévoit que les médecins participants s'organisent en groupes, afin de que la nouvelle formule de rémunération fasse davantage jouer les pressions par les pairs. En ce qui concerne les hôpitaux, la division de cardiologie de l'hôpital de Coimbra fait depuis

© OCDE 2003

peu l'objet d'une expérience pilote, une partie de la rémunération des médecins ainsi que de celle des administrateurs étant liée à la charge de travail et aux résultats, tandis que l'on étudie actuellement un nouveau système de rémunération liée au rendement pour les médecins hospitaliers et les autres professionnels des soins de santé.

63. Les honoraires privés sont en principe réglementés par le gouvernement, mais dans la pratique, les tarifs planchers et plafonds de référence sont fixés par l'Ordre des médecins (*Ordem dos Médicos*) avec un écart très important comparativement aux autres pays.

64. Des transferts de l'administration centrale (c'est-à-dire le système fiscal) financent 90 pour cent du budget du système national de santé. Les derniers 10 pour cent sont couverts par les recettes propres du système national de santé, qui correspondent pour l'essentiel au paiement des services assurés par les hôpitaux. Le budget général annuel fixe un plafond pour les dépenses totales du système national de santé. Néanmoins, cette allocation initiale est considérée comme largement indicative, et il a été généralement nécessaire de recourir à des budgets supplémentaires ces dernières années.

65. Les médicaments génériques ne sont pas très utilisés, et ne représentent que 1 à 2 pour cent du marché. Leur prix est soumis à un plafond fixé par le gouvernement, à un niveau qui équivaut à 80 pour cent du prix du produit analogue le moins coûteux. Seuls les produits dont la part de marché est égale ou supérieure à 10 pour cent sont pris en compte dans les comparaisons.

66. Ce concept est fondé sur le revenu du ménage, et non sur le revenu de chaque membre du ménage pris isolément. La méthodologie est décrite dans Marlier et Cohen-Solal (2000), qui analysent les bénéfices sociaux dans l'Union européenne à partir des données du Panel des ménages de la Communauté européenne de 1996.

67. Les dépenses fiscales, qui ne sont pas comptabilisées comme dépenses de transfert de revenu, représentent selon les estimations un coût élevé en termes de moins-value de recettes. En 1998, dernière année pour laquelle on dispose de données, on estimait que 60 pour cent seulement du revenu brut déclaré par les ménages étaient imposables, et qu'une large fraction des dépenses fiscales intéressait les catégories ayant les revenus les plus élevés (voir Bronchi et Gomes Santos, 2001).

68. Les Pays-Bas, par exemple, autorisent le report de 1 pour cent des crédits budgétaires d'un exercice donné sur l'exercice suivant (Blondal et Kronmann Kristensen, 2002).

69. En Espagne, par exemple, les collectivités locales peuvent perdre une certaine fraction des fonds structurels de l'UE si elles ne respectent pas les plafonds de dépenses fixés par la loi.

70. Selon des estimations approximatives du ministère des Finances sur la base des chiffres de 1999, la distribution des revenus pourrait être légèrement améliorée si l'on supprimait les crédits d'impôt au titre des dépenses de santé et d'enseignement (Reis, 2003).

71. On trouvera les principes à suivre en matière de sous-traitance et de partenariats public-privé dans *l'Étude économique du Mexique*, OCDE (2000a) et *l'Étude économique du Royaume-Uni*, OCDE (2001c).

72. Le revenu par habitant a augmenté de près de 3 pour cent sur la période 1980-2000, soit environ 1 point de plus que la moyenne de l'UE. Les indicateurs comparatifs sont ceux de l'OCDE (à paraître, 2002e).

73. Plus précisément, les taux de croissance par habitant « expliqués » par l'analyse de régression étaient les taux de croissance annuels moyens entre les périodes 1974-77 et 1994-97. On notera également que le PIB par habitant du Portugal a progressé plus

© OCDE 2003

vite que la productivité du travail dans la mesure où le taux d'emploi a augmenté pendant la période considérée, l'accroissement du taux d'activité des femmes compensant l'allongement du temps passé dans l'enseignement obligatoire et non obligatoire et la baisse du taux d'activité des hommes âgés.

74. Les récents gains de productivité de beaucoup de pays de l'OCDE sont allés de pair avec un emploi stable ou en baisse, souvent lié au maintien hors du marché de l'emploi des travailleurs peu qualifiés/faiblement rémunérés. Au Portugal, ils sont allés de pair avec une augmentation de l'emploi, y compris des travailleurs peu qualifiés/faiblement rémunérés. L'évolution observée au Portugal – ainsi qu'aux Pays-Bas – pourrait partiellement expliquer la lenteur des gains de productivité au cours de la récente phase de haute conjoncture. Voir Scarpetta *et al.* (2000).

75. Voir Bassanini, Scarpetta et Hemmings (2001).

76. Selon des estimations du ministère des Finances établies sur la base des comptes nationaux révisés, la croissance potentielle aurait été de 3 pour cent pendant la période 1978-2001 (*cf.* Pina, 2002). Selon la Banque du Portugal, la croissance du PIB potentiel aurait été proche de 3 pour cent au cours de la période 1973-98 (Banco de Portugal, 1998).

77. Selon les calculs de Scarpetta et Tressel (2002), l'écart technologique du Portugal serait réduit d'au moins un quart les niveaux de productivité accrus de plus de 10 pour cent. Au Portugal, la forte hausse des niveaux de la productivité totale des facteurs est due à des réglementations relativement strictes sur les marchés de produits et à une productivité relativement faible par rapport aux pays de tête. Voir aussi OCDE, 2002g.

78. En 2001, plus des deux tiers de la population âgée de 25 à 64 ans n'avaient fait que 6 années d'études (alors que la moyenne était de 15 pour cent dans la zone de l'OCDE) et 9 pour cent seulement avaient suivi des études supérieures, pourcentage le plus faible de l'OCDE.

79. Voir l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes (EIAA), OCDE (2000b). Les tests portent sur la compréhension de textes suivis, schématiques et au contenu quantitatif. Les autres pays classés au même rang que le Portugal sont le Chili, la Pologne et la Slovénie. Au niveau le plus bas (niveau 1) d'alphabétisation, la personne soumise aux tests peut, par exemple, être incapable de déterminer la dose correcte de médicaments à administrer à un enfant d'après les indications données sur l'emballage.

80. La grande majorité des enfants sont scolarisés dans le système public, même si le secteur privé occupe une place importante dans l'enseignement tertiaire. L'évolution du système éducatif portugais jusqu'en 1995 a été analysée par Pereira et Martins (1999).

81. Voir Clements (1999) et St. Aubyn (2002). Ces points sont plus longuement examinés dans les paragraphes qui suivent.

82. Voir Commission européenne – I*ndicateurs structurels* 2002 (Part de la population de 18-24 ans n'ayant que le niveau du premier cycle de l'enseignement secondaire et ne se trouvant ni dans le système scolaire ni en formation).

83. Voir OCDE (2001e), qui couvre 32 pays dont 4 pays non membres (Brésil, Lettonie, Liechtenstein et Russie). Ces résultats sont conformes à ceux de la Troisième enquête internationale sur les mathématiques et les sciences (TEIMS), menée en 1994-1995. La TEIMS comportait des tests en mathématiques et en sciences, mais pas de tests d'alphabétisation. Les élèves portugais ont été parmi ceux qui ont obtenu les plus mauvais résultats sur tous les plans.

© OCDE 2003

84. Voir Pereira et Martins (2002) pour des détails sur les rendements économiques de l'éducation au Portugal au cours de la période 1982-1998.
85. Voir l'étude de Pereira et Lima (1999).
86. Dans le cadre des Grandes orientations de politique économique pour 2002, adoptées par le Conseil de l'UE, les principales priorités pour le Portugal concernant le marché du travail sont les suivantes : améliorer les systèmes d'éducation et de formation dans le cadre d'une stratégie mieux articulée d'apprentissage tout au long de la vie, favoriser une évolution des salaires compatible avec le maintien de la compétitivité et de la stabilité des prix, et moderniser les institutions du marché du travail. On trouvera en annexe III un bref résumé du Plan national d'action pour l'emploi 2002.
87. Voir Inspecção-Geral da Educação (2002).
88. Après la révision des programmes des 1er et 2e cycles, la révision du 3e cycle commence pour l'année scolaire 2002/03. Les principales mesures sont les suivantes : tronc commun d'enseignement pendant les trois premières années ; une deuxième langue étrangère obligatoire et une nouvelle discipline obligatoire intitulée « enseignement technologique » ; des cours de 90 minutes ; une nouvelle discipline obligatoire intitulée « introduction aux TIC », et examens finals nationaux de mathématiques et de portugais en dernière année du cycle à partir de 2004/05.
89. Les mesures énumérées ici sont celles qui seraient les plus prometteuses pour rehausser le niveau de qualification des ressources humaines. Les mesures particulières visant à améliorer l'efficience des dépenses d'éducation sont énoncées au chapitre III. Voir aussi Clements (1999), Carneiro (2000) et St. Aubyn (2002).
90. L'offre de diplômés en droit et d'enseignants issus des universités portugaises continue d'augmenter en dépit du fait que la plupart des étudiants ont de plus de plus de mal à trouver du travail dans ces secteurs. En revanche, dans toutes les disciplines du secteur de la santé, le nombre de places n'est toujours pas suffisant pour satisfaire la demande croissante de personnel hautement qualifié.
91. Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science a été créé par le nouveau gouvernement, qui a fusionné les responsabilités en matière de science et de technologie (auparavant confiées à l'ancien ministère de la Science et de la Technologie) et en matière enseignement tertiaire (relevant précédemment du ministère de l'Éducation). Une nouvelle loi sur la qualité et le développement de l'enseignement tertiaire a été approuvée en juillet 2002 (« *Regime Jurídico do Desenvolvimentao e Qualidade do Ensino Superior* »). Une proposition visant à modifier le statut des universités sur les plans du financement et de l'autonomie est en cours de préparation.
92. En 1999, 75 pour cent des élèves du deuxième cycle de l'enseignement secondaire étaient inscrits dans des programmes d'enseignement général, contre moins de la moitié, en moyenne, dans la zone de l'OCDE.
93. Cette législation s'inscrit dans le contexte de l'accord tripartite signé par le gouvernement et les interlocuteurs sociaux en février 2001. Aux termes de ce nouveau texte, la formation doit représenter au minimum 40 pour cent du temps de travail. Une aide financière publique est fournie aux entreprises pour couvrir les coûts de formations des mineurs.
94. Le Programme d'action pour l'éducation (PRODEP III – *Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal*) prévoit deux séries de mesures concernant l'utilisation des technologies de l'information dans les écoles. La première fixe des objectifs en ce qui concerne l'équipement des établissements scolaires (un ordinateur pour 20 élèves en 2003 et un ordinateur pour 10 élèves en 2006). La seconde série de mesures vise à

© OCDE 2003

promouvoir la production et l'acquisition de contenus multimédia. Par ailleurs, dans le cadre du PRODEP III, les enseignants bénéficient d'une formation aux TIC.

95. Les autorités s'attendent à ce qu'environ 2 millions de personnes obtiennent ce diplôme de qualification de base d'ici à 2006. Des réglementations sont déjà en place concernant l'agrément des établissements qui délivreront ce diplôme et les conditions connexes.

96. Voir Commission européenne – I*ndicateurs structurels* 2002 (Pourcentage de la population de 25-64 ans suivant un enseignement ou une formation au cours des quatre semaines précédant l'enquête de la CE sur la population active).

97. 20 pour cent seulement des entreprises ont assuré une formation professionnelle continue en 1999, soit le pourcentage le plus bas de l'UE. C*f.* « Continuing vocational training in enterprises in the European Union and Norway », Eurostat, S*tatistics in* F*ocus*, Theme 3 – 03/2002.

98. Pour plus d'informations sur l'apprentissage des adultes au Portugal, voir (OCDE, 2003) ou visiter le site web de l'OCDE sur le sujet (*www.oecd.org/els/education/adultlearning*).

99. Les objectifs stratégiques de cet accord tripartite concernant l'apprentissage des adultes sont notamment la promotion d'une formation de qualité, la consolidation du système national de certification, la création d'un système d'enseignement pour adultes offrant des compétences clés et différents modes d'apprentissage, et le développement de la formation dans l'entreprise. Dans ce contexte, il a été décidé qu'au moins 10 pour cent des travailleurs de chaque entreprise devront suivre un programme de formation continue à partir de 2002. Tous les travailleurs devront avoir au minimum 20 heures de formation certifiée en 2003 et 35 heures en 2006.

100. Le niveau moyen des taux de chômage au Portugal pendant les années 90 a été beaucoup plus proche de celui des États-Unis, où le marché du travail est flexible, que de ceux des autres pays de l'UE. Voir Blanchard et Portugal (2001). Les taux d'emploi du Portugal et des autres pays de l'UE sont calculés en pourcentage de la population d'âge actif, c'est-à-dire des personnes âgées de 15 à 64 ans.

101. A la suite de la récession économique, le taux de chômage des jeunes est monté à 12 pour cent au troisième trimestre 2002, tandis que le pourcentage du chômage de longue durée s'établissait à 38 pour cent.

102. On trouvera une analyse détaillée du chômage de longue durée dans les pays de l'OCDE dans OCDE (2002f), chapitre IV.

103. L'adaptabilité désigne l'aptitude des travailleurs et de leurs employeurs à s'adapter à un choc en changeant d'emploi. La flexibilité se réfère à la souplesse avec laquelle les salaires et les prix s'ajustent en fonction des chocs. Elle couvre également la capacité de modifier les horaires de travail et les équipes. Traça (2002) a analysé ces notions dans le contexte du marché du travail portugais.

104. Les restrictions aux licenciements comprennent diverses obligations de notification et la réintégration avec versement intégral des arriérés de salaire si les licenciements sont jugés abusifs. L'indemnité de licenciement obligatoire est égale à un mois de salaire par année d'ancienneté, avec un minimum de trois mois. Qui plus est, les entreprises doivent respecter toute une série de procédures administratives qui prennent du temps et qui risquent de désorganiser la production (préavis, justification financière et technique, négociations avec les représentants des salariés…).

105. Examinant les marchés du travail du Portugal et des États-Unis, Blanchard et Portugal (1998) montrent que derrière des taux de chômage identiques, les marchés du travail

© OCDE 2003

peuvent être extrêmement différents. Le chômage au Portugal se caractérise par des flux beaucoup plus faibles et une durée beaucoup plus élevée qu'aux États-Unis. Selon eux, ces différences peuvent résulter de la forte protection de l'emploi au Portugal.

106. Bover *et al.* (2000) font ressortir que les différences des systèmes de négociations collectives au Portugal et en Espagne expliquent pour une grande part les différences des résultats du marché du travail.

107. Au Portugal, la structure syndicale se caractérise par un grand nombre de syndicats qui agissent sans coordination. La représentation des syndicats et leur capacité de négociation dépendent du nombre de leurs adhérents. L'ambiguïté de la représentation de chaque syndicat réduit le potentiel de coordination entre les différentes centrales, ce qui crée souvent une situation de concurrence qui assure la flexibilité des salaires. Les associations patronales arrivent à conclure des accords avec les syndicats les moins exigeants, en attendant que le gouvernement les étende à l'ensemble du pays. Voir Bover *et al.* (1998).

108. Gaspar et Luz (1997) ont conclu à une forte élasticité-chômage des salaires réels au Portugal par rapport aux autres pays.

109. Varejão (2002) a constaté que les entreprises forment généralement des travailleurs temporaires afin de pouvoir choisir les plus compétents pour les emplois permanents. Voir aussi Portugal (1999).

110. Voir l'Observatoire européen des relations industrielles en ligne (2002), « Travailleurs économiquement dépendants, droit du travail et relations industrielles », *www.eiro.eurofound.eu.int/*2002/05/*study/*TN0205101S.*html*

111. Voir Centeno (2000). La sous-traitance de services auprès de travailleurs « indépendants » est connue sous le nom de « fiches vertes » car les travailleurs employés remplissent une fiche de couleur verte et la soumettent aux entreprises auxquelles ils fournissent des services.

112. La loi prévoit par ailleurs que : *i*) en cas de résiliation par l'employeur d'un contrat en vigueur depuis plus de 12 mois, le poste ainsi libéré ne peut pas être occupé par un autre salarié au cours des 6 mois qui suivent ; et *ii*) les salariés ayant un contrat à durée déterminée ont le droit au paiement de 6 mois de salaire de base s'ils sont remplacés par un salarié nouvellement embauché avec un contrat classique pour occuper les mêmes fonctions.

113. Trois années consécutives ou avec des interruptions (lorsqu'il est demandé au salarié de faire des coupures entre les contrats).

114. Cette mesure fait suite au Programme d'encouragement des offres d'emplois lancé au début de 2001 (voir plus loin).

115. Voir OCDE (2001d).

116. Les Grandes orientations de politique économique pour 2001, adoptées par le Conseil de l'UE, faisaient de la réduction des rigidités de la législation relative à la protection de l'emploi l'une des principales priorités pour le Portugal concernant le marché du travail.

117. Le Code du travail proposé élargit la liste des motifs légitimes de licenciement. Il y ajoute l'absence liée à un congé de maladie abusif et plus de douze retards injustifiés de plus 30 minutes en un an. Par ailleurs, il ramène de six à quatre le nombre d'absences injustifiées considérées comme constituant un motif valable de licenciement.

118. Le réseau régional comprend des centres pour l'emploi, des centres de formation professionnelle, des centres d'aide à la création d'entreprises et des centres de recyclage

© OCDE 2003

professionnel. Charana et Rodrigues (2001) donnent une description détaillée des activités de l'*Instituto de Emprego e Formação Profissional* (IEFP).

119. Ce programme (*Programa de Estímulo à Oferta de Emprego*) vise à coordonner les mesures qui encouragent l'offre d'emplois et à faciliter l'entrée des groupes défavorisés sur le marché du travail en apportant une aide financière aux entreprises. Il prévoit des subventions non remboursables pour l'embauche de jeunes à la recherche d'un premier emploi, de chômeurs de longue durée âgés de plus de 45 ans, de bénéficiaires du revenu minimum garanti et de personnes handicapées. L'IEFP est chargé de superviser la mise en œuvre des projets. Il en favorisera aussi le cofinancement par le Fonds social européen et le Fonds européen de développement régional.

120. Voir OCDE (1998a) et OCDE (2001f).

121. Addison et Portugal (2002) concluent que, même s'il est fréquemment employé comme moyen de recherche, le service public de l'emploi est peu efficace et oriente généralement les demandeurs vers des emplois peu rémunérés et de courte durée.

122. On trouvera des exemples de pratiques optimales dans les pays de l'OCDE dans Martin (2000).

123. Le paiement d'indemnités de chômage est subordonné à l'inscription préalable auprès de l'IEFP, et, pour pouvoir continuer de recevoir des prestations, le bénéficiaire doit confirmer par la suite sa situation de chômeur auprès de cet organisme. Il apparaît clairement que le système actuel d'indemnisation augmente la durée du chômage, notamment dans le cas des travailleurs âgés (Addison et Portugal, 2003). Les droits à prestations peuvent être retirés si un chômeur refuse un emploi ou une formation correspondant à ses capacités.

124. Les bénéficiaires du *Rendimento Mínimo Guarantido* (RMG) doivent suivre un programme d'intégration sociale leur donnant accès à une formation professionnelle, ou trouver un emploi « normal » ou être employés à des travaux d'intérêt collectif. Les différents programmes d'intégration sont élaborés au niveau local, afin d'assurer une plus grande proximité avec les bénéficiaires. Rodrigues (2001) a effectué une simulation de l'impact du RMG.

125. Il existe aussi un régime volontaire d'assurance sociale – accessible aux personnes capables de travailler qui ne sont couvertes par aucun régime obligatoire de protection sociale, ainsi qu'aux ressortissants portugais qui travaillent à l'étranger et qui ne sont pas couverts par un accord international conclu par le Portugal – et un régime non contributif qui assure une pension minimum et plusieurs autres allocations.

126. La principale exception est l'Irlande, où la population est exceptionnellement « jeune », même si elle est amenée à vieillir progressivement au cours des futures décennies.

127. OCDE, *Perspectives économiques* n° 69, juin 2001 ; EPL/ECFIN/655/01-EN final 2001.

128. La formule utilisée pour calculer les pensions publiques des travailleurs du secteur privé a été modifiée en 2001 pour prendre en compte tout l'historique des cotisations.

129. Ces prévisions sont extraites d'estimations soumises au Groupe de travail sur le vieillissement de la population du Comité de politique économique de l'UE et se fondent sur une série comparable d'hypothèses internationales concernant la croissance de la productivité, l'évolution démographique et l'évolution du marché du travail (on trouvera les chiffres concernant le Portugal au tableau figurant à la page 22 du rapport en question). Dans le cadre d'un exercice parallèle mené à l'OCDE, le Portugal a également fourni des projections des dépenses liées à l'âge. Néanmoins, les hypothèses

© OCDE 2003

retenues par le Portugal pour la croissance de la productivité étaient nettement plus optimistes, d'où une faiblesse peu probable des prévisions concernant la progression des dépenses au titre des pensions vieillesse par rapport au PIB.

130. Cela dépendra aussi de l'évolution des prix des technologies médicales, selon qu'ils augmenteront plus vite ou plus lentement que le niveau général des prix. Dans la pratique, leur progression tend depuis longtemps à être plus rapide.

131. Voir par exemple « Préserver la prospérité dans une société vieillissante » (OCDE, 1998b), « Des réformes pour une société vieillissante » (OCDE, 2000c), et « Vieillissement et revenus » (OCDE, 2001g).

132. Voir Pereira et Rodrigues (2001).

133. Les salariés du secteur bancaire, qui sont environ 55 000, restent la principale exception au système général. Les employés de banque, en général, cotisent à un régime privé entièrement capitalisé et la transférabilité des droits à pension hors du secteur bancaire n'est pas assurée. Le fait que les salariés du secteur bancaire ont un régime de pensions distinct et non transférable représente un obstacle supplémentaire à la mobilité intersectorielle de la main-d'œuvre.

134. Le Livre blanc de 1998 sur la sécurité sociale a établi que le système de sécurité sociale ne garantissait pas le bien-être souhaitable pour la société et que de graves problèmes financiers allaient apparaître dans le système au cours des 15 années suivantes.

135. Les principales mesures prises ont été la mise en place d'un nouveau modèle de financement, la création d'un nouveau fonds de réserve ainsi qu'une révision de la formule de calcul des pensions. La nouvelle loi comportait également des mesures destinées à encourager le dialogue social. Elle a créé en particulier un Conseil de la sécurité sociale (*Conselho da Segurança Social*), auquel sont représentés les syndicats et les organisations patronales.

136. Actuellement, seules les dix meilleures des quinze dernières années sont prises en compte dans le calcul de la pension.

137. Le *Programme opérationnel pour l'économie*, 2000-2006, élaboré suivant les instructions de la CE, vise à fournir une aide financière et technique pour le développement d'une culture d'entreprise en soutenant des projets d'investissement dans les secteurs des TIC, en facilitant l'accès au financement et aux marchés extérieurs et en favorisant les transferts de technologie, une attention spéciale étant accordée aux petites et moyennes entreprise (PME).

138. Pendant la période 2000-2006, l'action des pouvoirs publics doit viser en priorité à relever le niveau de qualification des ressources humaines tout en favorisant l'emploi et la cohésion sociale ; faciliter l'ajustement de la structure productive aux exigences de la société de l'information ; favoriser un développement plus durable du pays ; et promouvoir une croissance plus équilibrée entre les régions.

139. Le fait que l'entrée de nouvelles entreprises apporte une contribution négative à la croissance moyenne de la productivité dans plusieurs pays de l'OCDE est peut-être imputable à l'horizon temporel sur lequel les gains de productivité sont mesurés. Si les nouveaux entrants sont soumis à un processus d'apprentissage et de sélection, une période de cinq ans, comme celle utilisée dans l'étude de l'OCDE, est sans doute trop courte pour faire apparaître un important effet positif sur la productivité globale. On trouvera des détails sur la méthodologie utilisée et les observations concernant la dynamique des entreprises dans Scarpetta *et al.* (2002) ainsi que dans *Les sources de la croissance économique*, chapitres III et IV (OCDE, à paraître).

© OCDE 2003

140. Dans le commerce de gros et de détail, la restauration et l'hôtellerie, comme dans le secteur manufacturier, les sorties sont le fait d'unités à faible productivité. L'entrée d'entreprises nouvelles se traduit par une légère contribution positive.

141. Actuellement, les procédures à respecter pour la création, l'obtention d'une licence d'exploitation, le développement et même la fermeture d'une entreprise sont encore assez complexes et prennent beaucoup de temps. Le nouveau système d'enregistrement, de transformation et d'autorisation des sociétés devrait ramener le délai de 153 à 68 jours.

142. Toutes les formalités administratives pour les petits projets d'investissement seront concentrées auprès d'une seule et même institution (IAPMEI). Pour les investissements importants (nationaux et étrangers), la nouvelle Agence portugaise pour l'investissement (API) sert de « guichet unique ». Elle est chargée de détecter les possibilités d'investissement au Portugal, de procéder à l'évaluation administrative complète de ces investissements (y compris leur éligibilité potentielle pour des incitations financières), de s'occuper des procédures d'établissement et de licence et de négocier des régimes contractuels spéciaux.

143. La grande différence avec le dispositif précédent est que la possibilité de capitaliser le prêt est maintenant conditionnelle, alors qu'auparavant les subventions étaient accordées *ex ante*, à l'issue du processus de sélection. Par ailleurs, l'évaluation financière des projets à sélectionner sera faite par des banques. Conformément à ses nouvelles orientations, le P*rogramme opérationnel pour l'économie* 2000-2006 (POE), qui canalise les fonds structurels, devrait donner priorité à l'aide fondée sur le capital risque, le capital de départ ou le capital-développement et aux avantages accordés aux projets à forte valeur ajoutée, au moyen de mesures objectives, calculées tout au long de la vie du projet (et non *ex ante*, comme c'est le cas aujourd'hui). Une autre priorité est de simplifier les formalités de demande, en réformant complètement le cadre institutionnel de gestion du système, et d'établir des partenariats avec des établissements financiers ou de capital risque privés, préqualifiés et soumis à des obligations contractuelles et à des niveaux d'offre de services.

144. Voir OCDE (2001h), *Tableau de bord de l'*OCDE *de la science, de la technologie et de l'industrie – Vers une économie fondée sur le savoir.*

145. Avec le nouveau système d'incitation fiscale, les entreprises peuvent déduire 20 pour cent des dépenses de R-D (déduction faite des aides publiques directes) de leur revenu imposable et 50 pour cent supplémentaires (jusqu'à 500 000 euros) sur la fraction des dépenses qui dépasse la moyenne des deux années précédentes.On trouvera plus d'informations sur la politique du Portugal à l'égard de la science et de la technologie et les efforts récemment faits pour encourager l'innovation sur le site de « l'Observatório das Ciências e das Tecnologias », *www.oces.mces.pt/documentos/index.jsp*

146. En juin 2002, le Conseil européen de Séville a approuvé le plan d'action 2005 pour *l'*E*urope électronique*, qui fait suite à celui de 2002. Le nouveau plan prévoit deux types d'action : *i*) il vise à encourager les services, les applications et le contenu, couvrant à la fois les services publics en ligne et l'entreprise électronique ; *ii*) il répond aux préoccupations relatives à l'infrastructure et à la sécurité des larges bandes. D'après ce plan, d'ici à 2005, tous les pays de l'UE devraient avoir des services publics en ligne modernes (services d'administration, d'éducation et de santé en ligne) et un cadre dynamique pour les affaires électroniques. Par ailleurs, l'accès aux larges bandes à des prix compétitifs et à une infrastructure de l'information sécurisée devra être disponible pour tous.

© OCDE 2003

147. « L'Initiative Internet » a par exemple pour objectif de porter le taux de pénétration à 50 pour cent de la population en 2003 et de quadrupler le nombre d'ordinateurs personnels connectés à l'Internet. En ce qui concerne l'administration publique, les objectifs généraux sont de faire en sorte que tous les formulaires officiels soient disponibles sur l'Internet en 2002, de généraliser les déclarations en ligne pour l'impôt sur le revenu d'ici 2003 et d'offrir tous les services publics en ligne d'ici 2005.

148. Une centaine de points d'accès publics à l'Internet avaient été créés à l'été 2001. En 2003, il devrait y en avoir un dans chaque collectivité locale (environ 45 000). A l'heure actuelle, il existe environ 800 points d'accès publics dans les mairies, les bibliothèques publiques, les bureaux de poste et les musées. L'incitation fiscale prend la forme d'une déduction égale à 25 pour cent de la valeur d'achat du matériel au titre de l'impôt dû par les ménages (à concurrence d'un certain plafond). Le nombre de ménages bénéficiant de cette initiative est passé de 90 000 en 1998 et 1999 à 116 420 en 2000.

149. Les fonds structurels existent depuis la création de la Communauté européenne et sont destinés à réduire les écarts entre les régions plus ou moins avancées. Le Fonds de cohésion a été créé en 1993 afin de soutenir plus particulièrement les pays membres les moins riches (Grèce, Irlande, Portugal et Espagne) en finançant des projets d'investissement pour améliorer les infrastructures dans les domaines de l'environnement et des transports.

150. Les détails fournis dans la présente section et les exemples de pratiques exemplaires sont tirés de Gonenc, Maher et Nicoletti (2001).

151. La nécessité de renforcer l'indépendance des responsables de la réglementation est particulièrement aiguë dans les secteurs de l'eau et du transport ferroviaire, tandis que dans les secteurs de l'énergie et des télécommunications les responsables de la réglementation sont déjà officiellement indépendants.

152. Habituellement, dans les partenariats public-privé, l'État conserve la propriété de certains actifs clés et s'efforce de les rendre plus productifs grâce à l'utilisation de moyens de production du secteur privé. Ces partenariats reviennent à privatiser la conception, la planification, le financement, la construction et la gestion de projets d'infrastructure ou de services. Voir Mahboodi (2002).

153. Les actions spécifiques autorisées par l'UE confèrent aux gouvernements un pouvoir de veto sur certaines décisions, telles que celles qui ont trait à la sécurité publique, par exemple dans le domaine de l'approvisionnement en énergie, comme on en témoignent les récentes affaires portées devant la Cour européenne.

154. Les seuls pays ayant un plus mauvais classement que le Portugal sont la Grèce et l'Italie. Voir Nicoletti *et al.* (2001).

155. Voir le rapport de la CE sur la mise en œuvre des grandes orientations économiques, février 2002.

156. Depuis avril 2002, les compétences de l'ERSE ont été étendues au gaz naturel et à l'électricité des régions autonomes de Madère et des Açores où le principal objectif est l'uniformisation des tarifs nationaux.

157. *Rede Eléctrica Nacional* (REN) est le concessionnaire qui exploite le réseau de distribution national. Depuis novembre 2000, l'État portugais est le principal actionnaire de REN, avec une participation de 70 pour cent, tandis qu'EDP détient les 30 pour cent restants. En décembre 2001, *Caixa Geral de Depósitos*, le holding financier public, a acheté à l'État 20 pour cent du capital social de REN.

© OCDE 2003

158. Les entreprises verticalement intégrées, comme les compagnies d'électricité, ont subi une forme ou une autre de séparation. Les divers modèles de séparation qui existent, même lorsqu'ils ne vont pas jusqu'à la séparation de la propriété, sont toujours utiles en ce sens qu'ils peuvent fournir des informations aidant à détecter les mauvaises pratiques de la part de l'entreprise réglementée, et qu'ils peuvent ainsi compléter la réglementation relative à l'accès. On trouvera des détails dans OCDE (2001i).

159. Le Système public d'électricité se caractérise par des accords de planification et de pouvoir d'achat des capacités entre les producteurs et l'opérateur du réseau. Le Système indépendant d'électricité comprend le Système non contraignant (caractérisé par des contrats libres entre les producteurs et les consommateurs remplissant certaines conditions) et les producteurs du Régime spécial, qui englobe les co-producteurs et les producteurs d'électricité à partir de sources renouvelables.

160. Depuis le début de 2002, ERSE a étendu les critères d'éligibilité au Système non contraignant à tous les consommateurs de moyenne, haute et très haute tension. Un calendrier a édjà été fixé pour l'accession des autres consommateurs au Système non contraignant : à partir de janvier 2004 pour certains consommateurs de basse tension et à partir du milieu de 2004 pour les ménages.

161. Les seuls producteurs importants dans le système indépendant sont les co-producteurs et les producteurs exploitant des sources renouvelables (notamment ceux qui appartiennent au Groupe EDP), qui vendent leur électricité à l'opérateur du réseau avec une prime. Ces producteurs ne sont pas incités à vendre à des consommateurs remplissant certaines conditions.

162. Au Portugal, toutefois, en 1998, il n'y avait plus de restrictions à l'IDE dans le secteur des télécommunications, tandis que dans plusieurs autres pays il en existait encore. *Cf.* O. Boylaud et G. Nicoletti (2001).

163. ANACOM a régulièrement amélioré sa connaissance de la configuration de la demande grâce aux statistiques qu'il réunit en analysant la comptabilité de l'opérateur en place, qui fait l'objet, depuis 1996, d'audits annuels réalisés par des organes indépendants. ANACOM met également au point un modèle partant de la base qui permet d'estimer les coûts d'une exploitation efficiente du réseau.

164. 100 répartiteurs principaux ont été proposés pour le dégroupage de la boucle locale (ce qui correspond à 1 647 000 lignes). 14 sites étaient prêts pour une co-implantation (correspondant à 375 000 lignes) et 4 opérateurs demandaient une co-implantation.

165. Les concentrations d'ozone ne dépassent en général le seuil d'information que durant quelques heures compte tenu de la fréquente brise marine qui balaie la pollution en fin de journée.

166. Le sable fin transporté par les vents venant d'Afrique du Nord intervient également dans la pollution par les particules, mais les particules en cause sont plus grosses et moins nocives à inhaler que celles de plus petit diamètre.

167. Le Portugal s'alignant ainsi sur les objectifs de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance.

168. La tendance ascendante des émissions résultant de la production d'électricité devrait être contenue au cours de la prochaine décennie grâce à l'usage croissant du gaz naturel. En l'état actuel des prévisions, la part du gaz naturel dans la production d'électricité passera de 5 pour cent en 1998 à 42 pour cent en 2010, tandis que celle du pétrole diminuera de 59 pour cent à 33 pour cent (AIE, 2000). Compte tenu d'un accroissement de 58 pour cent de la production d'électricité au cours de cette période, le volume du pétrole utilisé dans les centrales devrait reculer d'environ 10 pour cent. Cette évolution

© OCDE 2003

devrait se traduire par une baisse des émissions, la combustion de gaz naturel dans des centrales modernes n'émettant que de très faibles quantités de polluants locaux.

169. En Europe, le Royaume-Uni et les Pays-Bas sont en train d'introduire de tels marchés.

170. Une telle mesure serait techniquement réalisable compte tenu des progrès de la technologie des filtres. Le durcissement des normes serait plus efficace que la seule fiscalité pour réduire les émissions de particules des véhicules diesel mis sur le marché. L'outil réglementaire permet ici de viser directement les émissions, ce que la fiscalité ne peut faire aussi longtemps que les droits d'immatriculation ne sont pas harmonisés à l'échelon européen en fonction des caractéristiques de pollution.

171. Bien que la modulation du taux en fonction de la cylindrée et l'exemption des voitures propres puissent encourager l'achat de véhicules moins polluants, ces taxes freinent le renouvellement du parc automobile. Par conséquent, les droits d'immatriculation ralentissent la réduction des émissions attendue de l'adoption de nouvelles normes.

172. Pour éviter qu'une telle modification ne crée un déséquilibre au niveau des recettes des différents niveaux d'administration, le supplément de la taxe annuelle de circulation pourrait être partagé entre l'administration centrale et les municipalités.

173. Cette conclusion appelle cependant une certaine prudence compte tenu de l'absence de séries chronologiques satisfaisantes pour évaluer l'évolution de la qualité des eaux. Bien qu'il existe aujourd'hui un réseau complet de stations d'observation, ce n'était pas le cas au début des années 90 où la surveillance se limitait aux cours d'eau les plus gravement pollués.

174. Ces polluants sont les suivants : acide dichlorophénoxyacétique, anthracène, sel d'amine, simazine, tributyltain, trichlorophénol, ammoniac, composés phosphorés et nitrites.

175. Les rejets d'eau usée sont en fait étroitement liés à la consommation d'eau brute, celle-ci étant en conséquence une base idéale pour le calcul des charges à imposer aux ménages au titre de l'assainissement et de l'épuration, étant donné que la nature de la pollution diffère peu d'un ménage à l'autre.

© OCDE 2003

Liste des abréviations

ANA	Aeroportos e Navegação Aérea
ANACOM	Autorité nationale des communications
ANEFA	Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos
API	Agence portugaise pour l'investissement
BCE	Banque centrale européenne
CA	Contribução Autárquica
CCA	Cadres communautaires d'appui
CE	Commission européenne
CET	Construction-exploitation-transfert
CGA	Caixa Geral de Aposentações
ECORDEP	Estrutura de Coordenação da Reforma da Despesa Pública
EDP	Entreprise publique d'électricité
EIAA	Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes
EIE	Étude d'impact sur l'environnement
ERSE	Autorité chargée de la réglementation dans le secteur de l'électricité
GALP	Petróleos e Gás de Portugal
GHM	Groupes homogènes de malades
IA	Imposto Automóvel
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
IEFP	Instituto de Emprego e Formação Profissional
INA	Instituto Nacional de Administração
IPCH	Indice des prix à la consommation harmonisé
IRC	Impôt sur le revenu des sociétés
IRS	Impôt sur le revenu des personnes physiques
LPE	Législation en matière de protection de l'emploi
NSR	Nossa Senhora do Rosário
PAMT	Politiques actives du marché du travail
PNAE	Plan national d'action pour l'emploi
PIB	Produit intérieur brut
PISA	Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves
PME	Petites et moyennes entreprises
PMF	Productivité multifactorielle
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PPP	Partenariat privé public
PRODEP	Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal
PROINOV	Programa Integrado de Apoio à Inovação

© OCDE 2003

PTE	Pactes territoriaux pour l'emploi
REN	Rede Eléctrica Nacional
R-D	Recherche et dévelopment
RMG	Revenu minimum garanti
SCUT	Sem cobrança aos utilizadores
SGPS	Sociedade Gestora de Participações Sociais
SPE	Service public de l'emploi
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TEIMS	Troisième enquête internationale sur les mathématiques et les sciences
TIC	Technologies de l'information et des communications
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UME	Union monétaire européenne
UMTS	Système universel de télécommunications mobiles (systèmes de téléphonie mobile de troisième génération)

© OCDE 2003

Bibliographie

Adema, W. (2001),
« Net social expenditure, second edition », *Politique du marché du travail et politique sociale – Documents hors série*, n° 52, OCDE, août, Paris. *http://olishdweb.oecd.org/*2001/08/29/JT00111869*doc/index.asp*

Addison, J. et P. Portugal (2002),
« Job Search Methods and Outcomes », *Oxford Economic Papers*, vol. 54, n° 3, août.

Addison, J. et P. Portugal (2003),
« Unemployment Duration:Competing and Defective Risks », *Journal of Human Resources* (à paraître).

AIE (2000),
« Portugal 2000 Review », *Energy Policies of* IEA *Countries*, Agence Internationale de l'Énergie, Paris.

Allen, R. et D. Tommasi (éds) (2001),
« *Managing public expenditure*: A *reference book for transition countries* », OCDE, Paris.

Andersen ,A. (2000),
« Value for money drivers in the private finance initiative », Treasury Task Force, United Kingdom.

Atkinson P. et P. Van den noord (2001),
« Managing public expenditure: Some emerging policy issues and a framework for analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'*OCDE, n° 285.

Banco de Portugal (1998),
« Estimation of potential output for the Portuguese economy » dans l'*Economic Bulletin* de décembre 1998.

Banco de Portugal (2002),
Annual Report 2001, Lisbonne, septembre.

Bassanini, A. et S. Scarpetta (2001),
« Les moteurs de la croissance dans les pays de l'OCDE : Analyse empirique sur des données de panel », *Revue économique de l'*OCDE, n° 33.

Bassanini, A., S. Scarpetta et P. Hemmings (2001),
« Economic growth: the role of policies and institutions. Panel data evidence from OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'*OCDE, n° 283.

Bassanini, A. et E. Ernst (2002),
« Labour market institutions, product market regulation, and innovation: cross-country evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'*OCDE, n° 316.

© OCDE 2003

Blanchard, O. et P. Portugal (2001),
« What hides behind an unemployment rate: Comparing Portuguese and US Labor Markets », *American Economic Review*, n° 91.

Blondal, J.R. et J.K. Kristensen (2002),
« Budgeting in the Netherlands », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n° 3, Paris.

Blondal, S., S. Field et N. Girouard (2002),
« Investment in human capital through post-compulsory education and training: selected efficiency and equity aspects », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 333.

Botas, S., C.R. Marques et P.D. Neves (1998),
« Estimation of potential output for the Portuguese economy », Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, décembre.

Boylaud, O. et G. Nicoletti (2001),
« Le secteur des télécommunications :réglementation, structure du marché et performance », *Revue économique de l'OCDE*, n° 32 2001/1.

Bover, O., P. García-Perea et P. Portugal (2000),
« Labour market outliers: lessons from Portugal and Spain », *Economic Policy*, n° 31.

Brito, P. et I. Correia (2000),
« Inflation Differential and Real convergence in Portugal », Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, juin.

Bronchi, C. et J.C. Gomes Santos (2001),
« Reforming the tax system in Portugal », OCDE, *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 302, Paris.

Carneiro, R. (2000),
« 2020: 20 years to overcome 20 decades of educational disadvantage », dans *The future of education in Portugal, trends and opportunities – a prospective study*, Ministério da Educação.

Centeno, M. (2000),
« Is self-employment a response to labour market rigidity? », Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, décembre.

Charana, A. et V. Rodrigues (2001),
« Une agence pour l'emploi modèle au Portugal » dans OCDE, *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*.

Clements, B. (1999),
« The efficiency of education expenditure in Portugal », IMF *Working Papers*, n° 179.

Correia da Cunha ,J. et P. Silva (2002),
« Finanças locais e consolidação orçamental em Portugal », Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, mars.

Costa, S. (2000),
« Inflation differentials between Portugal and Germany », Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, juin.

Commission européenne (1999),
Economic Evaluation of a Directive on National Emission Ceilings for Certain Atmospheric Pollutants, Direction générale de l'environnement, Bruxelles.

Commission européenne (2002a),
Indicateurs structurels 2002 (Share of the population aged 18-24 with only lower secondary

© OCDE 2003

education and not in education or training), dans *www.europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/*EN?*catalogue*=E*urostat*&*product*=1-*structur*-EN&*mode*=*download*

Commission européenne (2002b),
Implementation of Council Directive 91/271/EEC *of Conseil of* 21 *May* 1991 *concerning urban waste water treatmen, as amended by Commission directive* 98/15/EC *of* 27 *February* 1998, Bruxelles.

Gaspar, V. et S. Luz (1997),
« Unemployment and wages in Portugal », Banco de Portugal, E*conomic* B*ulletin*, décembre.

Gonenc, R., M. Maher et G. Nicoletti (2001),
« The implementation and the effects of regulatory reform: past experiences and current issues », R*evue économique de l'*OCDE, n° 31, 2001/1.

INE (2002),
E*statisticas do Ambiente* 2000, Instituto Nacional de Estatística, Lisbonne.

Inspecção-Geral da Educação (2002),
Voir le rapport « A*valiação Integrada das Escolas – Relatório Nacional* », dans *www.ige.min-edu.pt/Documentos/Downloads/magnuxdo_37.pdf*

Instituto da agua (2001),
P*lano Nacional da Agua*, Lisbonne, août.

Fonds monétaire international(2002),
« The determinants of growth : the experience in the Southern economies of Greece and Portugal », Country Report n° 2/91, avril.

Lundsgaard, J. (2002),
« Competition and efficiency in publicly funded services », D*ocuments de travail du Département des affaires économiques* de l'OCDE, n° 331, Paris.

Mahboodi, L. (2002),
« Recent Privatisation Trends in OECD countries » dans P*rivatising State-Owned Enterprises in the* OECD *area*: A*n Overview of the Experience and Policy Options*, Paris.

Marlier, E. et M. Cohen-Solal (2000),
« Les transferts sociaux et leurs effets redistributifs dans l'UE » EUROSTAT, S*tatistiques en bref*, thèmes 3-9.

Martin, J.P. (2000),
« Ce qui fonctionne dans les politiques actives du marché du travail : observations découlant de l'expérience des pays de l'OCDE », R*evue économique* de l'OCDE, n° 30, 2000/1.

Nicoletti, G., S. Scarpetta et O. Boylaud (1999),
« Summary of indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation », D*ocuments de travail du Département des affaires économiques de l'*OCDE, n° 226.

Nicoletti, G., A. Bassanini, E. Ernest, S. Jean, P. Santiago et P. Swain (2001),
« Product and labour market interactions in OECD countries », D*ocuments de travail du Département des affaires économiques de l'*OCDE, n° 312.

OCDE (1998a),
L*e service public de l'emploi – Grèce*, I*rlande*, P*ortugal*, Paris.

OCDE (1998b),
P*réserver la prospérité dans une société vieillissante*.

© OCDE 2003

OCDE (1999),
Examen stratégique et réforme – Portugal, septembre, Paris.

OCDE (2000a),
Étude économique du Mexique, Paris.

OCDE (2000b),
La littératie à l'ère de l'information : Rapport final de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes, Paris.

OCDE (2000c),
Des réformes pour une société vieillissante.

OCDE (2000d),
« Politiques du marché du travail et service public de l'emploi : Principales caractéristiques », dans *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, Paris.

OCDE (2001a),
Étude économique du Portugal, avril, Paris.

OCDE (2001b),
« Knowledge and skills for life », *Rapport* PISA, Paris.

OCDE (2001c),
Étude économique du Royaume-Uni, Paris.

OCDE (2001d),
« Effets croisés des politiques sur les marchés du travail et des produits », *Perspectives économiques de l'*OCDE, n° 70.

OCDE (2001e),
Connaissances et compétences : des atouts pour la vie. Premiers résultats de PISA 2000, Paris.

OCDE (2001f),
« Les politiques du marché du travail et le service public de l'emploi : principales caractéristiques, nouveaux enjeux », dans *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, Paris.

OCDE (2001g),
Vieillissement et revenus.

OCDE (2001h),
Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie – Vers une économie fondée sur le savoir, Paris.

OCDE (2001i),
Concurrence et restructuration des services publics, Paris.

OCDE (2001j),
Examen des Performances Environnementales : Portugal, Paris.

OCDE (2002a),
Perspectives économiques, n° 72, décembre, Paris.

OCDE (2002b),
Étude économique de l'Italie, février, Paris.

OCDE (2002c),
Regards sur l'éducation, Paris.

OCDE (2002d),
Eco-santé OCDE, août, Paris.

© OCDE 2003

OCDE (2002e),
*Les sources de la croissance économique dans les pays de l'*OCDE (à paraître).

OCDE (2002f),
Concurrence sur les marchés de produits et performance économique : cadre d'analyse pour les examens du Comité EDR, DAFFE.

OCDE (2002g),
« Le chômage de longue durée : tenants et aboutissants », *Perspectives de l'emploi.*

OCDE (2003),
Au-delà du discours : politiques et pratiques de formation des adultes, à paraître.

Pereira, P. et F. Lima (1999),
« Wages and human capital: evidence from the Portuguese data », dans *Returns to human capital in Europe: a literature review*, édité par R. Asplund et P. Pereira, ETLA – The Research Institute of the Finish Economy, Taloustieto Oy.

Pereira, P. et P. Martins (1999),
« Returns to education in Portugal: 1982-1995: High and Rising », document interne preparé dans le cadre du projet TSER de la Commission européenne « PuRE – Public Funding and Private Returns to Education ».

Pereira, A.M. et P. Rodrigues, (2001),
« Ageing and public pensions in Portugal: a snapshot before the reform », à paraître dans *European Economy – Reports and Studies.*

Pereira, A.M. et J.M. Andraz (2002),
« Public investment in transportation infrastructures and economic performance in Portugal », *Review of Development Economics*, à paraître.

Pereira, P. et P. Martins (2002),
« Education and Earnings in Portugal », document interne présenté à la conférence organisée sur le thème *Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu : Determinantes e Políticas* par Banco de Portugal, 24-25 mai 2002.

Pina, Álvaro M. (2002),
« Estimating Output Gaps for the Portuguese Economy: The Production Function Approach », DGEP, ministère des Finances, septembre.

Portugal, P. (1999),
« Employment volatility, employment protection and unemployment », Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, décembre.

Portugal, P. et M. Centeno (2001),
« Os Salários da Funçao Pública », Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, septembre.

Proost, S. et I. Mayeres (2001),
« Should diesel cars in Europe be discouraged? », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 31, pp. 453-470, Elsevier.

Reviglio, F. (2001),
« Budgetary transparency for public expenditure control: the case of Italy », *Documents de travail du* FMI, nº 08, janvier. *www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp0108.pdf*

Rodrigues, C.F. (2001),
« Anti-poverty effectiveness and efficiency of the Guaranteed Minimum Income Programme in Portugal », CISEP/ISEG Working Paper 8/2001.

St. Aubyn, M. (2002),
« Évaluating efficiency in the Portuguese health and education sectors », document

© OCDE 2003

interne présenté à la conférence organisée sur le thème *Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu : Determinantes e Políticas* par Banco de Portugal, 24-25 mai 2002.

Scarpetta, S., A. Bassanini, D. Pilat et P. Schreyer (2000),
« Economic growth in the OECD area: recent trends at the aggregate and sectoral level », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'*OCDE, n° 248.

Scarpetta, S. et T. Tressel (2002),
« Productivity and convergence in a panel of OECD industries: do regulations and institutions matter? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'*OCDE, n° 342.

Scarpetta, S., P. Hemmings, T. Tressel et J. Woo (2002),
« The role of policy and institutions for productivity and firm dynamics: evidence from micro and industry data », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'*OCDE, n° 329.

Swagel, P. (2000),
« The Contribution of the Balassa-Samuelson effect to inflation: cross-country evidence », FMI.

TIMMS, International Study Center (1996),
Troisième Enquête Internationale sur les Mathématiques et les Sciences, www.csteep.bc.edu/timms

Traça, D. (2002),
« Labour Markets in Portugal: Recent Performance and Challenges for Development in the European Context », document interne présenté à la conférence organisée sur le thème *Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu : Determinantes e Políticas* par Banco de Portugal, 24-25 mai 2002.

Van den Noord, P. (2002),
« Managing public expenditure: the UK approach », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'*OCDE, n° 341, Paris.

Varejão, J. (2002),
« Fixed-term contracts, employment flows, and productivity », document interne présenté à la conférence organisée sur le thème *Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu : Determinantes e Políticas* par Banco de Portugal, 24-25 mai 2002.

© OCDE 2003

Annexe I

Financement des collectivités locales[1]

Un lent processus de transfert aux collectivités locales de compétences en matière de dépenses a été récemment engagé, et les municipalités sont désormais responsables des prises de décision concernant différentes questions d'orientation et d'organisation (OCDE 2001a). La nouvelle loi qui a remplacé en 1998 la loi de 1987 sur les finances locales précise dans le détail les recettes qui doivent revenir aux *autarquias* (municipalités) et fixe un plafond annuel pour le service de la dette de ces dernières.

T*ransferts de l'administration centrale et des administrations régionales* : Les finances des collectivités locales dépendent pour une large part d'un transfert annuel de l'administration centrale et des administrations régionales. En 2000, ces transferts ont représenté environ 40 pour cent des recettes totales des collectivités locales. Le transfert annuel est distribué aux *autarquias* par le biais de trois fonds différents dont le rôle est défini par la loi : le F*undo de* B*ase* M*unicipal* (FBM), le F*undo* G*eral* M*unicipal* (FGM) et le F*undo de* C*oesao* M*unicipal* (FCM) qui correspondent respectivement à 13.6, 62 et 16.7 pour cent des transferts. Les 7.7 pour cent restants sont distribués directement aux F*reguesias* (paroisses). Le FBM accorde un transfert minimum à chaque collectivité locale fractionné en montants égaux. La répartition des transferts du FGM se fait en deux temps. Dans un premier temps, le montant total est divisé en trois parties : le Portugal continental et les deux régions autonomes, en fonction du nombre de résidents et de la capacité hôtelière – mesurée par le nombre de lits – du nombre des municipalités et de la région géographique. Dans un deuxième temps, le montant est divisé entre les municipalités concernées en fonction du nombre de résidents et de la capacité hôtelière. Le FCM a été créé pour garantir la répartition équitable des ressources publiques et compenser les différences économiques et sociales. Enfin, 40 pour cent du transfert total reçu par chaque collectivité locale doivent être réservés pour financer éventuellement des projets d'investissement, ces sommes étant comptabilisées comme recettes en capital.

La loi de 1998 a précisé les règles régissant les transferts de l'administration centrale aux collectivités locales et apporté une importante modification à la formule des transferts. Depuis 1999, le système de transferts est fondé sur un calcul rétrospectif. Chaque année, la dotation générale au titre des transferts correspond à 33 pour cent de la moyenne simple des recettes découlant de trois impôts de l'administration centrale, l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRS), l'impôt sur le revenu des sociétés (IRC) et la taxe à la valeur ajoutée (TVA), perçues l'année qui précède la préparation de la loi de finances. Ainsi le transfert de l'administration centrale au cours de l'année *n* équivaut à :

$$Transfer_n = 0.33 \times \frac{IRS_{n-2} + IRC_{n-2} + TVA_{n-2}}{3}$$

© OCDE 2003

Conformément à la loi de 1987 sur les finances locales, le montant total de la dotation annuelle de l'administration centrale était transféré en fonction de la tendance prévue de la TVA sur la base de la formule suivante :

$$Transfer_n = Transfer_{n-1} \times \frac{TVA_n}{TVA_{n-1}}$$

Aux termes de la nouvelle loi, les transferts de l'administration centrale sont plus élevés qu'avec l'ancien système lorsque l'activité se ralentit, parce qu'ils sont fondés sur les valeurs passées des rentrées fiscales. En revanche, ils sont plus faibles lorsque l'activité s'accélère à nouveau.

I*mpôts locaux* : En 2000, les impôts propres des administrations infranationales étaient la deuxième principale source de financement des collectivités locales et représentaient environ 35 pour cent du total. Parmi les impôts locaux figurant notamment le D*errama*, surtaxe sur l'impôt sur le revenu des sociétés ; le S*isa*, impôt sur les transactions immobilières ; et le C*ontribuçao* A*utarquica*, impôt sur la valeur des biens immobiliers. L'autonomie des collectivités locales concernant le produit de ces trois impôts se limite à la fixation des taux d'imposition à l'intérieur de limites strictes fixées par la loi relative aux finances locales[2].

F*onds de l'*UE : Les municipalités reçoivent également des subventions de l'UE par l'intermédiaire des Fonds structurels et du Fonds européen de développement régional (FEDER) pour le co-financement de projets d'investissement. En 2000, les subventions de l'UE ont représenté environ 6 pour cent des recettes municipales totales. Les collectivités locales peuvent davantage peser sur le montant des transferts de l'UE que sur celui de leurs autres sources de recettes parce que le montant des transferts dépend de la qualité et de l'opportunité des différents projets d'investissement soumis aux fins de cofinancement.

E*mprunts* : Enfin, les collectivités locales ont accès aux marchés de capitaux et peuvent emprunter ou émettre des obligations pour couvrir l'écart entre les dépenses et les recettes. Elles peuvent avoir recours à des prêts à court terme pour remédier à des difficultés de trésorerie tandis que les prêts à moyen et long terme, y compris les émissions d'obligations, ne peuvent servir qu'à financer des dépenses d'investissement ou à remédier à des déséquilibres financiers structurels ou des faillites financières. La loi sur les finances locales limite également les montants des prêts à court terme et du service annuel de la dette, en fonction du montant des fonds transférés par l'État à la collectivité locale concernée et de ses dépenses antérieures d'investissement. Ces limites ne couvrent cependant pas les prêts à moyen et long terme contractés pour la réalisation de projets cofinancés avec les Fonds structurels européens, les prêts destinés à rembourser d'autres prêts, les prêts destinés à faire face à des dépenses extraordinaires du fait de catastrophes naturelles, et les prêts destinés à l'acquisition, la construction ou la réparation de logements sociaux. De plus, le plafond fixé au service annuel de la dette est devenu moins contraignant au fil des ans du fait de la baisse des taux d'intérêt. En conséquence, un certain nombre de municipalités sont actuellement fortement déficitaires.

La loi de stabilité budgétaire de 2002 autorise l'administration centrale à fixer des plafonds d'endettement afin de contrôler les dépenses des collectivités locales et les problèmes de déficit qui peuvent en découler. Les transferts de l'administration centrale peuvent être réduits si les plafonds d'endettement ne sont pas respectés et/ou si les informations financières requises ne sont pas fournies en temps utile.

Notes

1. Cette annexe est fondée sur la description du financement des collectivités locales faite dans Correia da Cunha et Silva (2002).
2. Pour une analyse des impôts locaux au Portugal, voir Bronchi et Gomes Santos (2001).

© OCDE 2003

Annexe II

Taux de rendement internes privés de l'éducation[1]

Le taux de rendement interne privé de l'éducation est un indicateur qui mesure les effets d'une élévation du niveau d'instruction sur les salaires des travailleurs par rapport au coût de l'investissement initial au titre de l'enseignement. Il peut être interprété comme l'augmentation moyenne des salaires liés à la poursuite des études pendant un certain nombre d'années au-delà de l'enseignement obligatoire.

Calcul

Le taux de rendement interne privé de l'éducation est défini comme le taux d'actualisation « δ » grâce auquel les coûts réels de l'enseignement à un niveau donné pendant la période de scolarité sont égaux aux gains réels procurés ultérieurement par l'éducation. Il est calculé au moyen de la formule générale suivante :

$$\sum_{t=a}^{a+l}(1+\delta)^{-(t-a)} \times C^{e}(t) = \sum_{t=a+l+1}^{64}(1+\delta)^{-(t-a)} \times B^{e}(t)$$

où : t est l'âge, a l'âge normal au début de la période d'éducation considérée, l la durée théorique de la période d'éducation, C^e les coûts de l'éducation et B^e les avantages réels liés à un investissement dans l'éducation. On suppose que les avantages durent jusqu'à l'âge de 64 ans. Les paramètres a et l dépendent du type particulier d'études au-delà de l'enseignement obligatoire.

Selon les facteurs qui affectent les coûts et les avantages, on peut calculer différents indicateurs. Ainsi, si l'on ne considère que le différentiel brut des salaires et la durée des études, on peut obtenir un taux de définition étroite. En prenant en compte des facteurs comme le système fiscal, le risque de chômage et les dépenses privées au titre de l'éducation, il est possible d'évaluer un taux plus global.

Les coûts encourus par les individus sont le manque à gagner net d'impôt du fait de la poursuite de leurs études corrigé pour tenir compte de la probabilité de trouver un emploi, plus les éventuels frais d'inscription dans un établissement d'enseignement moins les ressources fournies sous forme de bourses et de prêts. Dans le cas particulier de l'enseignement tertiaire (universitaire), la formule est la suivante :

$$C^{u}(t) = [1-\tau(E^{s}(t))] \times [1-ur^{s}(t)] \times E^{s}(t) \times (1+g)^{(t-a)} + F^{u} \times (1+g)^{(t-a)} - S(t)$$

où τ est le taux d'imposition moyen sur les salaires de l'année de référence $E^s(t)$ d'une personne célibataire ayant achevé le deuxième cycle du secondaire à l'âge t, ur^s le taux de chômage des personnes ayant achevé le deuxième cycle du secondaire à l'âge t, g le taux de croissance de la productivité du travail dans l'ensemble de l'économie, F^u le coût privé

© OCDE 2003

annuel de l'enseignement tertiaire au cours de l'année de référence, et $S(t)$ les bourses et prêts d'enseignement à l'âge t. Le facteur de réduction $(1 + g)^{(t-a)}$ permet d'obtenir les salaires futurs en appliquant aux salaires de l'année de référence le taux de croissance de la productivité dans l'ensemble de l'économie. Par souci de simplicité, on suppose que les taux d'imposition moyens demeurent au niveau t tout au long de la période considérée. Les coûts de l'enseignement du deuxième cycle du secondaire sont calculés de la même façon.

Les avantages sont l'amélioration des gains après impôt corrigés pour tenir compte de la probabilité accrue de trouver un emploi moins le remboursement éventuel des aides publiques reçues pendant la période d'études, et ils sont exprimés, dans le cas de l'enseignement tertiaire, sous la forme suivante :

$$B^u(t) = [1 - \tau(E^u(t))] \times [1 - ur^u(t)] \times E^u(t) \times (1 + g)^{(t-a)} -$$
$$[1 - \tau(E^s(t))] \times [1 - ur^s(t)] \times E^s(t) \times (1 + g)^{(t-a)} - R(t)$$

où $E^u(t)$ représente les revenus au cours de l'année de référence d'une personne célibataire ayant suivi un enseignement tertiaire et $R(t)$ le remboursement des prêts. Les avantages de l'enseignement secondaire du deuxième cycle sont calculés de la même façon.

Les calculs supposent que l'étudiant suit des cours à plein-temps et n'a pas d'activité professionnelle, et ne perçoit donc pas de salaires pendant ses études. De plus, comme il n'a pas été tenu compte du risque d'abandon en cours d'études, les taux internes sont fonction de l'obtention des diplômes correspondant à l'achèvement des programmes d'enseignement considérés.

Le cas du Portugal

Dans le cas du Portugal, on a calculé deux estimations du taux interne de rendement : le taux interne de rendement fondé sur les revenus avant impôt et la durée des études (taux de définition étroite), et un taux « global » estimé à partir d'une forme simplifiée de l'équation, en ne prenant en compte que les effets du système fiscal et du risque de chômage[2]. On a supposé que la durée normale du deuxième cycle du secondaire est de trois ans et celle de l'enseignement tertiaire de quatre ans, et les âges normaux au début du deuxième cycle du secondaire et au début de l'enseignement tertiaire ont été fixés respectivement à 15 ans et 18 ans. Les deux taux suggèrent un fort rendement, tant au niveau du deuxième cycle du secondaire qu'au niveau du tertiaire (tableau A1). Ces résultats sont conformes à ceux obtenus par d'autres études[3].

Tableau A1. **Taux privés de rendement, 1999**
Pourcentage

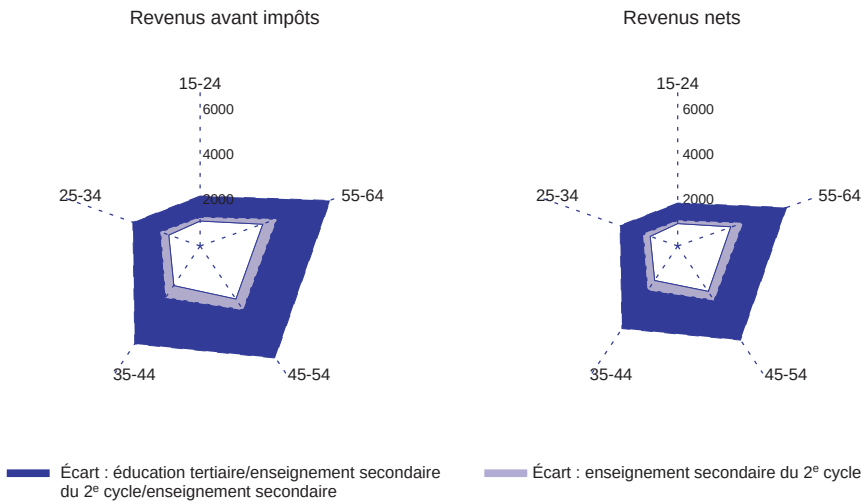
Niveau d'instruction	Taux étroit	Taux global
Deuxième cycle du secondaire	11.9	11.3
Tertiaire	21.8	23.9

Source : Calculs du Secrétariat.

Selon l'indicateur de définition étroite, le taux de rendement de l'enseignement tertiaire est beaucoup plus élevé que celui du deuxième cycle du secondaire. Différents facteurs pourraient avoir influencé ces résultats. P*remièrement*, les écarts de salaire brut sont plus

© OCDE 2003

Graphique A1. **Écarts de salaire par niveau d'instruction et par âge**
En escudos, hommes, 1999



Source : 1999, Quadros de Pessoal.

étroits entre les travailleurs ayant un diplôme du premier cycle du secondaire et ceux ayant un diplôme du deuxième cycle qu'entre les travailleurs ayant un diplôme du deuxième cycle et ceux ayant un diplôme tertiaire (graphique A1). *Deuxièmement*, les programmes d'enseignement de relativement courte durée doivent également être considérés comme des déterminants essentiels.

Les résultats ne sont pas très différents pour le taux de rendement calculé sur la base des gains nets ; ceci tient sans doute à la progressivité relativement faible du système fiscal[4]. De ce fait, dans le cas du taux de rendement du deuxième cycle du secondaire, les impôts réduisent le taux interne d'un tiers de point de pourcentage, alors que la réduction est de 0.5 point de pourcentage pour le taux de rendement de l'enseignement tertiaire.

Les différences concernant le risque de chômage devraient accroître les taux internes de rendement comparativement aux taux étroits, le risque étant plus faible pour les personnes ayant un niveau d'instruction plus élevé. Dans le cas du Portugal cependant, les résultats du deuxième cycle du secondaire ont été affectés négativement par les conditions défavorables du marché du travail en 1999, année retenue pour le calcul des taux de rendement, car, en 1999, le taux global de chômage était de 4.1 pour les personnes ayant suivi le deuxième cycle du secondaire et de 3.9 pour cent pour celles ayant un niveau d'instruction inférieur. A l'inverse, dans le cas de l'enseignement tertiaire où le taux de chômage est faible, à 3.1 pour cent, le différentiel de risque de chômage ajoute 2.1 points de pourcentage au taux étroit.

Ces estimations ont plusieurs limitations importantes. Elles supposent la stabilité des primes de salaire tout au long du cycle de vie et sont fondées sur les gains et les coûts

© OCDE 2003

moyens. Elles sont fortement influencées par la longueur des études et, dans la pratique, les taux de rendement peuvent fortement varier selon les domaines d'étude ou les groupes sociaux considérés. De plus, les estimations sont probablement biaisées à la hausse dans la mesure où il n'est pas tenu compte des indemnités de chômage, des allocations de retraite et des allocations de retraite anticipée. Enfin, les avantages non monétaires de l'investissement dans l'éducation (par exemple une meilleure santé) ne sont pas davantage pris en considération.

Sources des données

Les calculs ont porté sur les taux de rendement pour les hommes. Les données concernant les salaires médians bruts ont été tirées du « Quadros de Pessoal » de 1999, vaste ensemble de données qui regroupe des informations sur les salariés et leurs entreprises. Ces données se réfèrent à des travailleurs à temps plein âgés de 15 à 64 ans et sont disponibles par tranches d'âge successives de dix ans en dix ans et en fonction du niveau d'instruction. Les catégories concernant le niveau d'instruction sont conformes à la CITE[5]. Les programmes du deuxième cycle du secondaire sont l'étape finale de l'enseignement secondaire. L'entrée dans l'enseignement tertiaire exige l'achèvement du deuxième cycle du secondaire.

Les taux d'imposition du revenu et les cotisations sociales acquittées par les employeurs sont extraits de *Les impôts sur les salaires* 2000-2001 et se réfèrent à 1999.

Les taux de chômage en fonction du niveau d'instruction et de l'âge sont extraits de *Regards sur l'éducation* et se réfèrent à 1999.

Le taux de croissance de la productivité du travail utilisé dans le calcul est considéré comme étant égal au taux moyen du scénario de référence à moyen terme pour 2003-07 du Département des affaires économiques de l'OCDE.

Notes

1. La théorie et la méthodologie utilisées sont analysées dans le détail dans Blondal *et al.* (2002), « Investment in human capital through post-compulsory education and training: selected efficiency and equity aspects », *Document de travail du Département des affaires économiques de* l'OCDE, n° 333, disponible sur le site Web de l'OCDE *www.oecd.org/eco – http://appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/eco-wkp*(2002)19/$FILE/JT00129531.PDF

2. Les données relatives aux frais d'inscription, prêts et bourses n'étaient pas strictement comparables avec celles des pays apparaissant au tableau de l'encadré 9.

3. Pereira et Martins (2002), « Education and Earnings in Portugal », Conférence de la Banque du Portugal, 24-25 mai 2002. Barceinas-Paredes *et al.* (2001), « Unemployment and returns to Education in Europe », projet PuRE, Rapport final.

4. Voir OCDE, *Étude économique du Portugal*, 2001.

5. On en trouvera une description détaillée dans *Regards sur l'éducation* (2002).

© OCDE 2003

Annexe III

Le plan national d'action pour l'emploi 2002

Le Plan national d'action pour l'emploi (PNAE) adopté en 1998 officialise l'engagement pris par le Portugal, dans le contexte du Sommet du Luxembourg sur l'emploi de 1997, qui est de mettre en œuvre les orientations relatives à l'emploi convenues lors de ce Sommet. Ces directives ont abouti à une Stratégie européenne coordonnée pour l'emploi (SEE) qui repose sur quatre piliers : améliorer l'employabilité, développer l'esprit d'entreprise, encourager l'adaptabilité des travailleurs et des entreprises et renforcer les mesures propres à assurer l'égalité des chances. Le PNAE applique le contenu de la SEE à la réalité portugaise dans une perspective pluriannuelle (cinq ans), en fixant des objectifs, des buts chiffrés et des dates butoirs et en définissant de nouveaux programmes et de nouvelles mesures. Chaque année, le PNAE est réexaminé afin d'identifier les réponses à apporter aux nouveaux problèmes. Lors de l'examen 2002, les principales orientations des années précédentes ont été conservées, mais adaptées aux nouveaux défis de la SEE et précisées conformément aux résultats des premiers efforts de mise en œuvre et des recommandations faites au Portugal par le Conseil européen. Une révision plus profonde du PNAE, conforme aux orientations futures de la prochaine phase de la SEE, sera effectué en 2003.

Trois objectifs essentiels ont été fixés au PNAE pour 2002 :

- Amélioration de la qualité de l'emploi et de la protection du travail.
- Adaptation de la législation du travail en fonction des nouveaux besoins en matière d'organisation du travail et en fonction de l'amélioration de la productivité et de la compétitivité de l'économie portugaise.
- Conciliation de l'objectif d'un niveau d'emploi élevé avec les exigences de qualité, de compétitivité et d'innovation technologique.

A partir de ces trois objectifs de base, les domaines suivants ont été identifiés comme méritant une attention particulière :

- Qualification des ressources humaines afin de les adapter aux besoins des travailleurs et des entreprises.
- Encouragement de l'enseignement technologique et professionnel afin de donner des compétences adéquates aux élèves qui entrent sur le marché du travail après avoir achevé les études de base.
- Investissement résolu dans la poursuite de programmes de formation des enseignants, en donnant la priorité au premier cycle de l'enseignement de base et aux technologies de l'information et aux multimédias.
- Renforcement de l'esprit d'entreprise, notamment dans les domaines technologiques, en améliorant l'innovation et le goût du risque.

© OCDE 2003

– Création de mécanismes autorisant le développement effectif d'un réseau pour prévenir les risques professionnels.
– Lancement d'un programme intégré contre les accidents du travail.
– Systématisation et simplification de la législation actuelle du travail.
– Encouragement de l'adaptabilité et de la flexibilité dans l'organisation du travail.
– Création de conditions assurant l'efficacité sociale des politiques d'emploi, facilitant l'entrée des jeunes dans la vie active et contribuant à améliorer la mobilité des travailleurs.

© OCDE 2003

Annexe IV

Le programme 2002 pour la productivité et la croissance

Pour améliorer durablement la productivité et la compétitivité du Portugal, il est nécessaire de modifier profondément le contexte dans lequel opèrent les entreprises. Compte tenu de la perte ininterrompue de compétitivité observée ces dernières années, le gouvernement a adopté en juin 2002 un vaste Programme pour la productivité et la croissance. Ce programme comporte des orientations valables pour toute la durée de la législature (quatre ans) ainsi que des mesures plus immédiates, et s'articule autour de sept grandes priorités.

Stimuler l'investissement productif

- Révision, simplification et systématisation du cadre légal concernant l'investissement productif. Création d'un Code de l'investissement, couvrant toutes les formes d'incitation à l'investissement (financières, budgétaires et contractuelles).
- Modification de la philosophie et des procédures du Programme opérationnel pour l'économie :
  - Aide prioritaire au capital risque, aux capitaux de création et aux capitaux de développement ; récompenses accordées aux projets à forte valeur ajoutée, par des mesures quantitatives calculées sur l'ensemble de la vie du projet.
  - Simplification des procédures d'application et d'évaluation, grâce à la réforme du cadre de gestion des programmes et à la création de partenariats avec des institutions financières privées et des institutions de capital risque.
- Suppression des multiples interlocuteurs qui devaient intervenir jusque-là dans toute opération d'investissement afin de réduire les retards et les coûts :
  - Concentration au sein d'une institution unique (IAPMEI) de toutes les démarches administratives qu'exigent les petits projets d'investissement, et création de cabinets d'investisseurs qui permettront à ces derniers de disposer d'une aide tant en ce qui concerne les nouveaux investissements que le développement des investissements existants.
  - Création de l'Agence portugaise pour l'investissement (API), guichet unique pour les projets nationaux d'investissement de dimension plus importante et pour tous les investissements directs étrangers. Cette agence sera responsable de l'évaluation administrative de ces investissements (depuis les applications potentielles jusqu'aux incitations financières), de la délivrance des licences et des autorisations d'établissement, ainsi que de la négociation de régimes contractuels spéciaux.
- Mise au point d'un programme intensif visant à attirer l'investissement direct étranger. Ce programme utilisera les voies diplomatiques restructurées et comportera des

© OCDE 2003

« tournées » de promotion du Portugal en tant que destination d'investissement sur certains marchés.

– Création d'un mécanisme fiscal pour aider l'investissement des entreprises produisant des biens et services entrant dans les échanges internationaux. Ces entreprises seront autorisées à conserver une fraction de l'impôt sur les sociétés à condition que cette réserve fiscale soit utilisée au cours des deux années suivantes pour financer de nouveaux investissements par le biais d'augmentations de capital.

– Révision des cadres juridiques et budgétaires des sociétés de capital risque, afin de réduire les niveaux d'imposition des bénéfices réinvestis.

– Révision de la législation du travail pour l'adapter aux nouvelles réalités économiques et sociales.

– Élargissement et dynamisation des parcs d'affaires (*Áreas de Localização Empresarial*), grâce à l'amélioration des infrastructures et à la coopération des entreprises ainsi qu'à la simplification et l'accélération des procédures d'octroi de licence.

– Création d'instruments pour étayer l'assise financière permanente des entreprises (fonds propres et dette à long terme), grâce au renforcement du Système de garantie mutuelle (*Sisteme de Garantia Mútua*) en matière de prêt, et grâce à la création de mécanismes d'accès « conjoint » aux marchés financiers pour les petites et moyennes entreprises (PME).

Renforcement d'une concurrence équitable

– Extension à tous les secteurs économiques de la réglementation relative à la concurrence équitable par la concentration des pouvoirs en la matière au sein d'une entité unique ayant un statut indépendant (Autorité de la concurrence), chargée notamment d'approuver les fusions et de prévenir et sanctionner les pratiques abusives ou anti-concurrentielles.

– Renforcement de la concurrence sur le marché de l'énergie, afin de réduire les coûts supportés par les entreprises. Mise en place d'un marché ibérique de l'électricité, tout en préservant les intérêts nationaux et l'autosuffisance en matière de production. Il est prévu de renforcer l'intégration avec l'Espagne avec la création d'un marché ibérique du gaz.

– Création d'une entité réglementaire unique pour le secteur de l'énergie (électricité, gaz, pétrole).

– Poursuite du développement des télécommunications, en encourageant la concurrence dans ce secteur par la définition de règles plus précises concernant les pratiques abusives et l'abus de pouvoir du marché.

– Rationalisation et développement du transport ferroviaire et renforcement de la productivité et de l'efficience des installations portuaires afin d'encourager une concurrence effective entre les différents moyens de transport.

Promotion des entreprises et des produits portugais, et du tourisme

– Reformulation du système public de promotion du commerce extérieur, par l'adoption d'un nouveau concept de diplomatie économique. Les efforts seront concentrés sur des marchés cibles, et les représentations diplomatiques seront dotées des moyens nécessaires pour assurer la promotion des échanges, avec l'appui d'un organe

© OCDE 2003

de coordination placé sous les contrôle conjoint des ministères de l'Économie et des Affaires étrangères.

- Soutien public d'actions régulières de promotion des échanges sur des marchés cibles au moyen de contrats avec les grandes associations professionnelles.
- Concentration des aides au tourisme et de la promotion de ce secteur au sein d'une entité unique chargée d'établir des contrats pour des actions de promotion du tourisme sur des marchés cibles avec la confédération représentant ce secteur.
- Lancement du projet concernant les marques portugaises (*Marcas Portuguesas*) pour soutenir des activités ayant une forte valeur ajoutée produite et conservée au Portugal, grâce à la définition de normes véritablement spécifiques en matière de qualité, d'innovation, de conception et de services.
- Création d'un vaste système d'information régulièrement mis à jour – géré en partenariat avec des associations professionnelles – sur les marchés internationaux, les débouchés potentiels, les technologies et les perspectives sectorielles.

Simplification et déréglementation administratives

- Identification et suppression de toutes les réglementations superfétatoires et inutiles.
- Rationalisation et simplification des structures et des procédures en vigueur dans l'administration publique concernant l'offre de services aux entreprises, en modifiant la structure du ministère de l'Économie pour l'adapter aux réalités et aux besoins du secteur des entreprises.
- Fixation de niveaux de service minimum pour les organismes publics concernant la qualité et la rapidité des réponses aux demandes des entreprises.
- Réduction du nombre de points de contact des entreprises auprès de l'administration, en privilégiant les nouvelles technologies de l'information.
- Renforcement de l'efficacité des services d'enregistrement et des services notariaux, notamment en privatisant les services notariaux et en concentrant certaines procédures juridiques en matière de contrats.

Consolidation et dynamisation du contexte dans lequel opèrent les entreprises

- Création d'un nouveau système d'enregistrement, de transformation et d'autorisation des sociétés, pour réduire les délais et les démarches administratives.
- Création d'un système plus efficace en matière de faillite.
- Suppression des droits et des obstacles fiscaux au développement et à la restructuration des entreprises, aux fusions et aux opérations de désinvestissement.
- Création de mécanismes et d'instruments autorisant la récupération plus efficace et plus rapide des crédits publics consentis aux entreprises.

Innovation et R-D

- Concentration des activités de recherche scientifique fondamentale menées par les universités et les centres de recherche sous la tutelle du ministère de la Science et de l'Enseignement supérieur.
- Rationalisation et réorientation des principales activités des laboratoires publics vers des travaux de recherche appliquée destinés aux milieux d'affaires, en coopération avec les centres technologiques.

© OCDE 2003

– Réglementation, définition stratégique, diffusion d'informations et soutien des projets de R-D des entreprises privées, par la création de partenariats public/privé placés sous la responsabilité du ministère de l'Économie.
– Soutien sélectif par l'octroi de capitaux de démarrage à de jeunes entrepreneurs pour les aider à lancer de nouvelles entreprises dont le potentiel et la viabilité sont avérés.
– Utilisation de fonds structurels pour des projets de recherche appliquée réunissant les universités, des instituts publics et des entreprises privées, afin d'encourager le développement de brevets et de nouveaux produits.

Privatisation

– Réduction de la présence de l'État dans le secteur productif et dans les infrastructures, en cherchant à maintenir les centres de prise de décision au Portugal tout en respectant pleinement les règles de la CE.
– Mise en œuvre du processus de privatisation au moyen de stratégies compatibles avec les objectifs découlant de la situation internationale des entreprises portugaises dans des secteurs considérés comme ayant une importance particulière, tels que le papier et la pâte à papier, la sylviculture, l'énergie et les télécommunications.
– Privatisation du secteur de l'eau et reformulation du statut juridique et des compétences de l'organe chargé de la réglementation de ce secteur.
– Extension du programme de privatisation aux biens fonciers publics.
– Définition et exécution de programmes de restructuration des entreprises publiques qui ne font pas l'objet d'une privatisation, avec la mise en place de systèmes de contrôle de la gestion, la fixation d'objectifs d'efficience et de productivité, et la rétribution des gestionnaires en fonction des résultats.

© OCDE 2003

Annexe V

Chronologie économique

2001

Janvier

Augmentation des prix des combustibles de 3 à 4 pour cent (en moyenne).

Libéralisation du marché des télécommunications locales et régionales.

Publication du Programme de stabilité et de croissance pour la période 2001-2004.

Réélection de Jorge Sampaio comme président de la République portugaise.

Février

Les partenaires sociaux et le gouvernement signent un accord tripartite sur l'emploi, le marché du travail, la politique d'éducation et de formation, qui fixe des objectifs spécifiques pour l'offre de formation des entreprises.

Les partenaires sociaux et le gouvernement signent un accord tripartite visant à améliorer les conditions de travail, la santé et la sécurité sur le lieu de travail et la lutte contre les accidents du travail.

Avril

Publication du Plan national d'action pour l'emploi 2001 (approuvé en décembre 2001).

Entrée en vigueur du nouveau Programme d'encouragement des offres d'emploi. Ce programme, qui doit rester en vigueur jusqu'en 2006, vise à coordonner les mesures destinées à encourager les offres d'emploi et à faciliter l'entrée sur le marché du travail des groupes désavantagés par le biais d'aides financières aux entreprises.

Mai

La BCE ramène de 4.75 à 4.50 pour cent son principal taux de refinancement (opérations de pension).

Le gouvernement lance un Programme intégré de soutien à l'innovation (PROINOV).

Juin

Adoption du premier budget supplémentaire de 2001.

© OCDE 2003

Juillet

Publication d'une nouvelle législation qui durcit les règles des contrats de travail à durée déterminée (entrée en vigueur en août).

Août

La BCE ramène de 4.5 à 4.25 pour cent son principal taux de refinancement.

Publication de la nouvelle loi-cadre pour le budget.

Septembre

La BCE ramène de 4.25 à 3.75 pour cent son principal taux de refinancement.

Publication du rapport du ministère des Finances sur la réforme des dépenses publiques (ECORDEP).

Octobre

Le gouvernement présente son projet de budget pour 2002 (qui doit être approuvé en décembre). L'objectif concernant le déficit budgétaire pour 2002 est fixé à 1.3 pour cent du PIB.

Novembre

La BCE ramène de 3.75 à 3.25 pour cent son principal taux de refinancement.

Adoption du deuxième budget supplémentaire pour 2001.

Les partenaires sociaux et le gouvernement signent un accord tripartite sur la réforme de la sécurité sociale reprenant les grandes lignes de la loi fondamentale adoptée en juillet 2000.

Décembre

Les partis du centre droit remportent les élections locales.

Démission du Premier ministre socialiste António Guterres.

Le gouvernement soumet à la Commission européenne le Programme de stabilité et de croissance pour 2002-05. L'objectif concernant le déficit budgétaire pour 2002 est révisé à 1.8 pour cent du PIB.

2002

Janvier

Introduction au Portugal des billets de banque et pièces en euros.

La Commission européenne propose d'adresser une alerte précoce à l'Allemagne et au Portugal.

© OCDE 2003

Février

L'Institut national de la statistique adresse à la CE la première notification de 2002 au titre de la procédure de déficit excessif. L'estimation concernant le déficit budgétaire pour 2001 est révisée à 2.2 pour cent du PIB.

Le Conseil européen, estimant que le gouvernement portugais a effectivement répondu aux préoccupations exprimées dans la recommandation de la CE, clôt la procédure d'alerte précoce.

Mars

Les billets et pièces en escudos cessent d'être la monnaie légale et ne sont plus acceptés comme moyen de paiement. Circulation exclusive de l'euro au Portugal (à partir du 28 février).

Eurostat, résumant les résultats de la notification de février, annonce qu'elle ne peut certifier les comptes 2001 des administrations publiques portugaises.

Le gouvernement annonce une révision du déficit budgétaire pour 2001, à 2.4 pour cent du PIB, sur la base de nouvelles informations provisoires sur les comptes des collectivités locales.

Une coalition de centre droit emporte les élections générales.

Adoption d'une législation destinée à encourager l'emploi permanent au moyen de subventions financières aux entreprises qui convertissent un contrat de durée déterminée (à son expiration) en un contrat permanent.

Adoption d'une nouvelle législation destinée à faire en sorte que les mineurs âgés de 16 ans et plus reçoivent une formation lorsqu'ils ont un emploi.

Modification du régime de fixation des prix à la consommation des combustibles. Les prix locaux sont désormais fixés sur une base mensuelle pour tenir compte de l'évolution du cours du pétrole sur les marchés internationaux.

Avril

Entrée en fonction d'un nouveau gouvernement de coalition de centre droit. Durão Barroso est nommé Premier ministre.

Création de la Commission pour l'analyse des comptes publics, à la suite de la non-certification des comptes 2001 des administrations publiques.

Création de l'organe réglementaire du secteur de l'énergie (ERSE) qui couvre les secteurs de l'électricité et du gaz naturel. (ERSE existait déjà mais n'était compétent que pour l'électricité : Entidade Reguladora do Sector Eléctrico).

Mai

Adoption du budget supplémentaire pour 2002. L'objectif concernant le déficit budgétaire pour 2002 est révisé à 2.8 pour cent du PIB et une série de mesures d'urgence sont adoptées.

Publication du Plan national d'action pour l'emploi 2002.

© OCDE 2003

Juin

Le gouvernement présente des modifications au dispositif de revenu minimum garanti (RMG), appelé désormais revenu social d'insertion (*Rendimento Social de Inserção*, RSI) (modifications approuvées par le Parlement en octobre 2002 mais rejetées par la Cour constitutionnelle en décembre).

Le gouvernement présente un Programme pour la productivité et la croissance. Ce texte comporte des orientations valables pour la durée de la législature (quatre ans) ainsi que des mesures plus immédiates pour accroître la productivité et la compétitivité du Portugal.

Le taux normal de la TVA est porté de 17 à 19 pour cent.

Le Conseil européen de Séville décide des Grandes orientations des politiques économiques pour 2002. La Cour européenne de Justice se prononce contre la législation du Portugal en matière de privatisation qui impose des restrictions à l'acquisition d'actions par des investisseurs étrangers.

Révision de la législation sur les faillites afin de faciliter la sortie des entreprises sous-capitalisées.

Juillet

Publication du rapport de la Commission pour l'analyse des comptes publics sur la situation budgétaire de 2001, rapport qui conclut que le déficit budgétaire de 2001 a été égal à 4.1 pour cent du PIB.

La Commission européenne engage la procédure de déficit excessif pour le Portugal.

Le gouvernement présente une Loi fondamentale révisée sur la sécurité sociale. La principale caractéristique de ce texte est la création d'un système mixte public-privé, ouvrant le système de sécurité sociale au secteur privé (approuvée par le Parlement en décembre 2002).

Le Parlement approuve une Loi pour le développement et la qualité de l'enseignement tertiaire, qui fixe les principes à respecter pour la création d'un système indépendant d'évaluation régulière et de certification des universités et des programmes.

Le Parlement approuve une Loi pour le système d'évaluation de l'enseignement non tertiaire, qui crée un système détaillé d'évaluation de tous les établissements scolaires.

Le gouvernement présente le nouveau Code du travail, qui révise la législation actuelle en la matière dans des domaines comme les contrats de travail de durée déterminée, les licenciements, les négociations collectives, la durée du travail et l'absentéisme. Le nouveau Code du travail réunira en un seul document tous les textes législatifs relatifs au travail.

Août

Publication de la nouvelle Loi de stabilité budgétaire et de la Loi-cadre révisée pour le budget.

Le gouvernement publie les programmes révisés du troisième cycle de l'enseignement de base (7-9 ans) qui doivent entrer en vigueur au début de l'année scolaire 2002-03.

Septembre

La Commission européenne engage la procédure de déficit excessif.

© OCDE 2003

Le président de la République promulgue une loi sur la réforme de l'administration publique, accroissant la mobilité des fonctionnaires et créant une réserve d'emplois pour les agents licenciés (*quadro de supranumerários*).

Le gouvernement approuve la création de l'Agence portugaise pour l'investissement (API), qui offre un guichet unique pour les grands projets nationaux d'investissement et pour tous les investissements directs étrangers (création approuvée par le Parlement en octobre).

Le gouvernement approuve la création d'une Autorité indépendante de la concurrence.

Le gouvernement présente un ensemble de mesures de décentralisation qui transfèrent des compétences de l'administration centrale aux collectivités locales dans des domaines comme l'éducation, la santé, la culture, les travaux publics, le logement et l'environnement. Ces compétences concernent notamment l'entretien et la construction d'écoles pré-primaires et de base, la gestion du personnel non enseignant ainsi que la création de centres de santé en partenariat avec l'administration centrale.

Le gouvernement approuve des modifications de la politique en matière de médicaments, dans le but de réduire les dépenses pharmaceutiques. Parmi ces modifications figurent la prescription de médicaments en fonction de la substance active pour que les patients puissent choisir le produit le moins onéreux, et la fixation de plafonds (équivalents au prix des génériques) à la participation du secteur public au financement des produits pharmaceutiques.

Octobre

Le gouvernement présente son projet de budget pour 2003. L'objectif concernant le déficit budgétaire pour 2003 est fixé à 2.4 pour cent du PIB.

La Commission européenne conclut à l'existence d'un déficit excessif au Portugal.

Approbation des décrets-lois convertissant 34 hôpitaux en entreprises publiques.

Ouverture du marché ibérique de l'électricité à compter de juin 2003 (décision adoptée lors du sommet Espagne/Portugal).

Révision de la loi-cadre sur les télécommunications, qui autorise la vente du réseau fixe.

Novembre

Adoption du budget 2003 par le Parlement.

Le Conseil européen confirme l'existence d'un déficit excessif au Portugal.

Le Parlement approuve une nouvelle loi-cadre sur la gestion des hôpitaux, qui officialise la transformation de certains hôpitaux en entreprises publiques et fixe de nouvelles règles pour leur gestion.

Décembre

Publication du Programme de stabilité et de croissance pour 2002-06.

La BCE ramène de 3.25 à 2.75 pour cent son principal taux de refinancement.

© OCDE 2003

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2003 02 2 P) ISBN 92-64-09987-5 – n° 52886 2003
ISSN 0304-3363