Études économiques de l'OCDE

PORTUGAL

FÉVRIER 2019 (VERSION ABRÉGÉE)



OCDE

Études économiques de l'OCDE : Portugal 2019 (version abrégée)

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2019), *Études économiques de l'OCDE : Portugal 2019 (version abrégée)* , Éditions OCDE, Paris, *https://doi.org/10.1787/8b2deb06-fr*.

ISBN 978-92-64-54428-4 (pdf)

Études économiques de l'OCDE
ISSN 0304-3363 (imprimé)
ISSN 1684-3428 (en ligne)

Études économiques de l'OCDE : Portugal
ISSN 1995-3356 (imprimé)
ISSN 1999-0413 (en ligne)

Crédits photo : Couverture © Inmagine ltd.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2019

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : *http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation*.

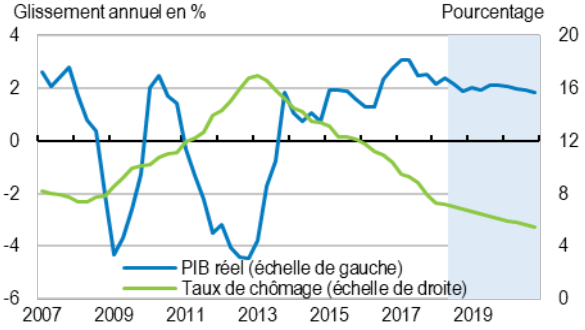
Résumé

L'économie s'est redressée

La situation économique du Portugal s'est améliorée de façon très sensible au cours des dernières années. Le PIB a désormais retrouvé ses niveaux d'avant la crise, et le taux de chômage a diminué de 10 points de pourcentage depuis 2013 pour passer en dessous de 7 %, soit l'un des plus forts reculs enregistrés dans un pays de l'OCDE au cours de la dernière décennie. Cela étant, la crise a laissé des traces, avec un taux de pauvreté de la population d'âge actif toujours élevé et une perception du bien-être subjectif inférieure à ce qu'elle était avant la crise.

La reprise concerne aussi désormais la demande intérieure. La vigueur des exportations a soutenu l'activité économique pendant les années de l'immédiate après-crise, à la faveur d'une croissance rapide du tourisme et des exportations dans divers secteurs manufacturiers, elle-même reflétant l'amélioration de la qualité des produits et la baisse des prix relatifs des exportations. Les investissements dans les machines et équipements sont repartis fortement à la hausse, tandis que l'investissement immobilier bénéficie de la hausse des prix des logements. La consommation, dopée par la hausse des revenus dans le secteur privé, a elle aussi apporté une solide contribution à la croissance du PIB ces dernières années.

Graphique A. La reprise est bien ancrée



Source : Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données), novembre.

L'économie devrait continuer de croître à un rythme stable. Le PIB devrait, selon les prévisions, augmenter d'environ 2 % par an entre 2018 et 2020 (tableau A). De nouveaux gains au niveau de l'emploi, conjugués à la progression des salaires réels, viendront étayer la hausse de la consommation, et l'inflation augmentera légèrement. Le ralentissement attendu de l'activité chez les principaux partenaires commerciaux du Portugal pèsera sur la poursuite du développement des exportations.

Tableau A. L'expansion restera vigoureuse

Variation en %	2018	2019	2020
Produit intérieur brut (PIB)	**2.2**	**2.1**	**1.9**
Consommation privée	2.2	1.8	2.0
Consommation publique	0.7	-0.1	-0.1
Formation brute de capital fixe	4.5	5.6	4.7
Exportation de biens et de services	6.0	4.5	3.7
Importations de biens et de services	6.2	4.7	4.2
Taux de chômage	7.1	6.4	5.7
Indice des prix à la consommation	1.3	1.3	1.4

Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

Plusieurs risques entourent les prévisions. Parmi eux, on peut citer une hausse des taux d'intérêt, potentiellement attribuable à la normalisation de la politique monétaire par la Banque centrale européenne, qui aurait un impact négatif sur les dépenses des entreprises et des ménages.

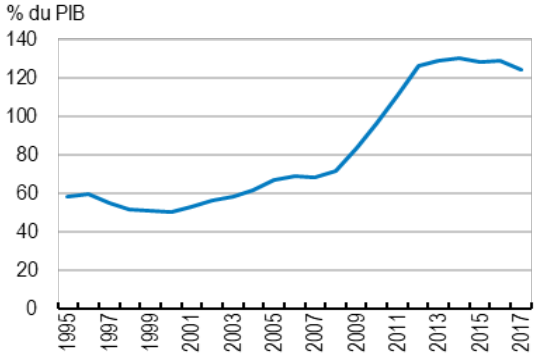
Il faut améliorer encore la santé des finances publiques et le système financier

Le ratio de la dette publique diminue, mais l'importance de la charge de la dette limite toujours la capacité des pouvoirs publics à réagir à des chocs économiques futurs. L'amélioration des soldes budgétaire a contribué à faire reculer le rapport de la dette publique au PIB, qui a été ramené de 130.6 % en 2014 à quelque 121 % en 2018. Néanmoins, ce ratio reste l'un des plus élevés de tous ceux des pays de l'OCDE. Pour continuer d'assainir les finances publiques, il faudra réduire le déficit budgétaire et conserver un excédent primaire. Confronté au vieillissement rapide de la population, le gouvernement a engagé des réformes du système de santé et des retraites. Cependant, des mesures ayant pour effet de continuer à faire porter davantage l'accent de la santé sur les structures de soins primaires et à

réduire les possibilités de retraite anticipée permettront de conforter la viabilité budgétaire.

Il est également possible de renforcer les finances publiques en élargissant la base d'imposition. Les exonérations et taux réduits concernant la taxe sur la consommation ont pour effet d'amoindrir la base d'imposition, et il conviendrait d'en diminuer le nombre. En outre, une marge existe pour relever la fiscalité environnementale, étant donné que la tarification nationale de certaines sources de carburants ne reflète pas le coût environnemental de leur utilisation.

Graphique B. La dette publique a diminué, mais reste élevée

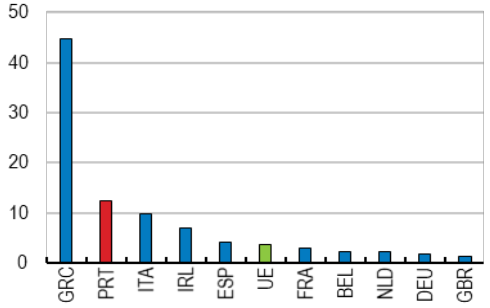


Source : Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données).

Les vulnérabilités qui subsistent dans le secteur financier amoindrissent aussi la résilience de l'économie. Le stock de créances douteuses et litigieuses (CDL) a connu une baisse régulière (de plus de 35 % par rapport à son pic entre juin 2016 et juin 2018). En revanche, le rapport des CDL au total des prêts est toujours l'un des plus élevés de tous ceux observés dans les pays de l'OCDE (Graphique C), ce qui pèse sur la rentabilité des banques. Il faudrait continuer de suivre de très près les plans de réduction des CDL présentés par les banques fortement touchées par ce phénomène et faire en sorte que les résultats obtenus par rapport aux objectifs soient traduits en exigences de fonds propres. Dans la mesure où le recouvrement de certaines CDL est peu probable, les passations en charges devraient continuer d'être encouragées, en prenant en compte les mesures adoptées au niveau européen. On pourrait aussi agir en facilitant la liquidation des entreprises en faillite et en réduisant les contraintes qui les empêchent de quitter le marché.

Graphique C. Le niveau des créances douteuses et litigieuses reste élevé

Pourcentage de l'encours de prêts, 2018 T3



Source : Autorité bancaire européenne.

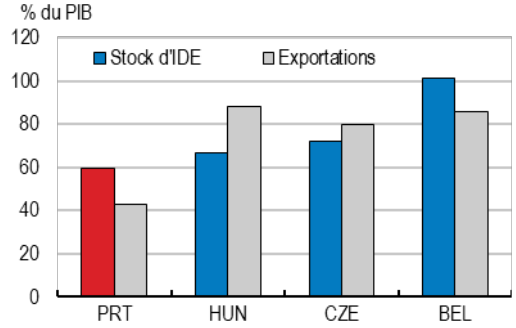
La prospérité future dépendra de l'utilisation de la main-d'œuvre et des gains de productivité

Le bien-être subjectif est peu élevé, et reflète la modestie des niveaux de vie comparée à ceux d'autres pays de l'OCDE ainsi que la faiblesse de la convergence relevée au cours des dernières décennies. Pour réduire les écarts de bien-être, il faudrait mettre en permanence l'accent sur des mesures permettant le retour à l'emploi des chômeurs ou des travailleurs marginalisés. Malgré des améliorations récentes, le taux de chômage de longue durée reste comparativement élevé, notamment chez les personnes peu qualifiées. Depuis quelque temps, les pouvoirs publics cherchent à promouvoir l'emploi de ces travailleurs en offrant des aides à l'embauche ainsi que des programmes d'amélioration des compétences et de recyclage. Quoi qu'il en soit, les programmes de formation professionnelle ayant fait la preuve de leur impact positif sur les perspectives d'emploi des participants devraient être élargis de manière à toucher un plus grand nombre de personnes peu qualifiées.

Il est aussi possible de promouvoir la convergence des niveaux de vie en réamorçant la dynamique des gains de productivité, qui ont ralenti au cours des deux dernières décennies. Une augmentation de la productivité aura notamment comme avantages

de renforcer la compétitivité extérieure de l'économie (voir le chapitre 1). Bien que supérieurs à la moyenne de la zone euro, les exportations exprimées en pourcentage du PIB et le stock d'investissement direct étranger restent inférieurs aux mêmes indicateurs enregistrés dans d'autres petites économies européennes comparables (Graphique D).

Graphique D. Il est possible d'ouvrir davantage l'économie sur l'extérieur



Source : OCDE (2018), Échanges de biens et services (indicateur) ; OCDE (2018), stocks d'IDE (indicateur).

Des réformes du cadre réglementaire propres à améliorer la concurrence permettraient d'accroître l'efficience. Dans certains secteurs, dont les services professionnels et le transport, la réglementation restrictive est particulièrement peu propice à la productivité. Par exemple, différents services professionnels sont à la fois strictement réglementés et représentés par une seule et même association professionnelle. C'est le cas des avocats, pour lesquels l'Association du barreau est chargée de définir les restrictions à l'entrée, les honoraires professionnels et les formes juridiques d'exercice de l'activité. Pour garantir que dans ces professions, la réglementation va dans le sens de l'intérêt public, des organes de supervision indépendants devraient être constitués et chargés d'approuver tous les nouveaux dispositifs réglementaires ainsi que de favoriser la concurrence au sein de la profession.

Dans le secteur des transports, la réglementation a pour effet de réduire la concurrence, particulièrement dans les ports. Il sera important de la réformer pour pérenniser les bons résultats à l'exportation. Les contrats de concession des ports peuvent être attribués à des prestataires privés de services portuaires, mais ils le sont souvent pour une durée trop longue, ce qui réduit le potentiel d'arrivée sur le marché de nouveaux entrants à même d'offrir des services de meilleure qualité. En outre, lors de l'octroi des concessions portuaires, le critère du prix le plus faible qui sera facturé aux utilisateurs par les soumissionnaires n'est pas suffisamment pris en compte, ce qui renchérit les coûts pour les entreprises.

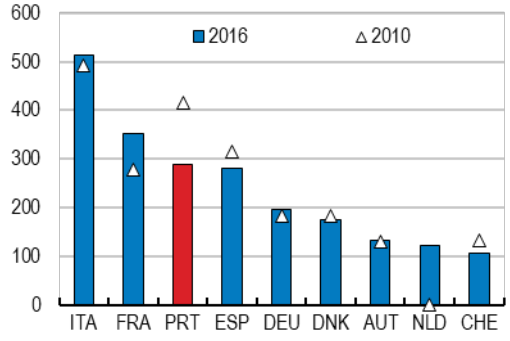
Laproductivité ne dépend pas seulement de la réglementation, mais aussi de la gouvernance et des institutions qui font appliquer la législation. Les autorités ont déployé des efforts soutenus pour s'attaquer au phénomène de la corruption active et passive dans les secteurs public et privé, et cet objectif devrait rester une priorité. À l'avenir, les pouvoirs de lutte contre la criminalité du Parquet devraient être renforcés, notamment en le dotant des ressources adéquates pour que les procureurs puissent recevoir des formations spécialisées dans ce domaine. Les procédures d'appel devraient être revues de façon à prévenir les abus. Par ailleurs, le Parquet et les services d'instruction criminelle devraient continuer d'être dotés de ressources adéquates. Enfin, un registre électronique régulièrement actualisé des liens d'intérêt de tous les membres du gouvernement et hauts fonctionnaires devrait être mis en place et faire l'objet d'un suivi.

L'inefficience du système judiciaire pèse sur la productivité dans le secteur des entreprises (voir le chapitre 2). Les réformes récentes ont permis de réduire la durée de conclusion d'une affaire portée dans un tribunal, mais celle-ci reste longue (Graphique E). Améliorer l'efficience judiciaire permettra de garantir la bonne exécution des contrats en temps voulu et réduira le coût des opérations réalisées sur le marché, ce qui contribuera par là même à stimuler la concurrence. Il est particulièrement important que dans les transactions financières, la mobilisation des garanties puisse être assurée et qu'il soit ainsi possible aux créanciers de faire valoir leurs droits. La longueur et la complexité des procédures judiciaires se reflète dans le très faible taux de recouvrement des garanties, qui peut avoir un impact négatif sur les conditions de prêt des banques. À l'heure actuelle, les

inefficiences du système judiciaire résultent des difficultés rencontrées pour gérer efficacement la charge de travail que représentent les affaires à traiter. Le potentiel du système informatique permettant d'enregistrer les procédures judiciaires pourrait être davantage utilisé pour évaluer la charge de travail, classer les affaires par ordre de priorité et fournir des éclairages sur l'affectation des ressources dans l'ensemble du système judiciaire. Il est également possible de renforcer l'autonomie des tribunaux, dont la redevabilité a été accrue sans que leur capacité à gérer les ressources ne soit parallèlement augmentée.

Graphique E. Les procédures judiciaires sont longues

Nombre de jours nécessaires à la résolution d'une affaire



Source : CEPEJ.

Les émissions de gaz à effet de serre par unité de PIB sont inférieures à la moyenne de l'OCDE. Cependant, les progrès accomplis en matière de découplage entre les émissions et le PIB ont marqué le pas ces dernières années. Les transports sont responsables d'une large part de la pollution et des émissions et dans ce secteur, la réduction des émissions est plus lente que dans d'autre branches de l'économie. Cette situation reflète en partie le pourcentage très élevé de voitures particulières utilisées par rapport aux transports publics. Outre qu'il faudrait relever les taxes sur certaines sources d'énergie comme le charbon et le gaz naturel, il conviendrait que de nouvelles solutions de transport en commun soient encouragées et accompagnées d'une surveillance et d'une réglementation appropriées.

PRINCIPALES CONCLUSIONS	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
Améliorer la viabilité budgétaire et la stabilité financière	
Le déficit budgétaire exprimé en pourcentage du PIB a été régulièrement réduit. Néanmoins, la dette publique reste élevée et constitue une source de risques dans un contexte marqué par une aggravation des incertitudes économiques mondiales.	Poursuivre l'assainissement budgétaire progressif pour garantir la diminution de la dette publique.
Les procédures fiscales restent particulièrement lourdes pour les entreprises.	Simplifier le système fiscal en réduisant le recours à des dispositions spéciales (par exemple exonérations fiscales, taux spéciaux) et en levant les ambiguïtés des textes fiscaux.
Le ratio des créances douteuses et litigieuses reste élevé et pèse sur la rentabilité et la solvabilité des banques. Les banques devraient pouvoir mieux mobiliser les garanties sans être obligées d'engager des procédures judiciaires longues et à l'issue incertaine.	Les autorités compétentes devraient continuer de suivre les plans de réduction des CDL, et traduire les résultats obtenus en exigences de fonds propres. Faire en sorte que la faillite soit une solution viable pour les particuliers lourdement endettés, en réduisant le délai de libération des obligations et en excluant des procédures de faillite une plus grande partie des actifs des débiteurs. Mettre en place un mécanisme de règlement extrajudiciaire pour faciliter la liquidation des entreprises non viables.
Continuer de stimuler les performances à l'exportation	
Les compétences des plus de 24 ans sont insuffisantes. La participation à des activités de formation continue est particulièrement faible pour les personnes initialement peu qualifiées.	Cibler l'offre de formation continue sur les personnes peu qualifiées, notamment en recueillant des informations sur le rendement individuel des compétences et en les publiant.
L'efficience des ports portugais pâtit de réglementations qui réduisent la concurrence entre les opérateurs privés.	Lors de l'attribution des concessions portuaires, tenir compte du prix qui sera facturé aux utilisateurs par le soumissionnaire, en plus d'autres critères. Veiller à ce que les contrats de concession des ports précisent un niveau minimum d'investissement de la part de l'opérateur et à ce que les concessions ne puissent pas être renouvelées sans qu'un nouvel appel d'offres ne soit lancé.
Améliorer le système judiciaire pour stimuler l'activité économique	
Les procédures judiciaires restent longues, ce qui nuit à une exécution en temps voulu des contrats pour les entreprises. En dépit de réformes récentes, il existe des goulets d'étranglement considérables dans certaines juridictions, qui conduisent à engorger les tribunaux.	Accroître l'autonomie managériale des tribunaux de façon à ce qu'ils puissent procéder à une répartition efficace des ressources (juges, autres personnels judiciaires et budgets). Analyser intégralement les données recueillies à l'aide du portail informatique sur les procédures judiciaires (CITIUS) afin que les tribunaux puissent identifier les affaires posant des problèmes et celles qui devraient avoir la priorité.
La productivité des métiers juridiques est faible. L'Association du barreau représente la profession et en réglemente les services. Cette autoréglementation a tendance à privilégier les intérêts de la profession plutôt que ceux du public.	Mettre en place un organe de surveillance indépendant pour garantir que les réglementations de la profession juridique aillent dans l'intérêt du public.
Les autorités ont engagé des efforts significatifs pour lutter contre la criminalité économique et financière, notamment la corruption, et lancer des enquêtes dans ce domaine. Cependant, il est possible d'améliorer encore les dispositifs institutionnels dans ce domaine.	Continuer d'accroître la capacité du Parquet à s'attaquer à la criminalité économique et financière, notamment à la corruption. Les procureurs devraient continuer de suivre des formations spécialisées dans ce domaine. Mettre en place un registre électronique des liens d'intérêt de tous les membres du gouvernement et hauts fonctionnaires, et le mettre régulièrement à jour.
Améliorer l'utilisation de la main-d'œuvre et réduire la pauvreté	
Malgré des améliorations récentes, le taux de chômage de longue durée reste comparativement élevé, surtout parmi les travailleurs peu qualifiés.	Éviter les augmentations généralisées des aides à l'embauche, en les limitant aux personnes exposées à un risque élevé de chômage de longue durée et à celles qui sont menacées de pauvreté. Développer les programmes de formation professionnelle judicieusement conçus (comme « *Aprendizagem* » et « *Cursos de Educação e Formação de Adultos* ») de façon à ce qu'ils puissent toucher un plus grand nombre de personnes faiblement qualifiées. Regrouper les deux programmes de formation professionnelle en un système dual d'enseignement et de formation professionnels (EFP) et procéder à une évaluation complète de l'ensemble des programmes de formation professionnelle.
Recalibrer l'économie à l'appui de la croissance verte	
Le secteur des transports est responsable d'une large part de la consommation d'énergie du Portugal et de ses émissions de CO_2, qui ne reculent plus depuis quelques années. Au Portugal, la proportion de voitures particulières par rapport aux modes de transport public est élevée.	Encourager le recours aux moyens de transport public et le développement de nouvelles solutions de transport en commun, en l'accompagnant d'une supervision et d'une réglementation appropriées.
La tarification des émissions de CO_2 est peu élevée et inégale. Une tarification plus homogène de la consommation d'énergie en fonction de son impact sur l'environnement permettrait au Portugal de se préparer à respecter ses objectifs environnementaux à long terme.	Relever les taxes sur le gazole et augmenter les taxes sur le charbon et le gaz naturel.

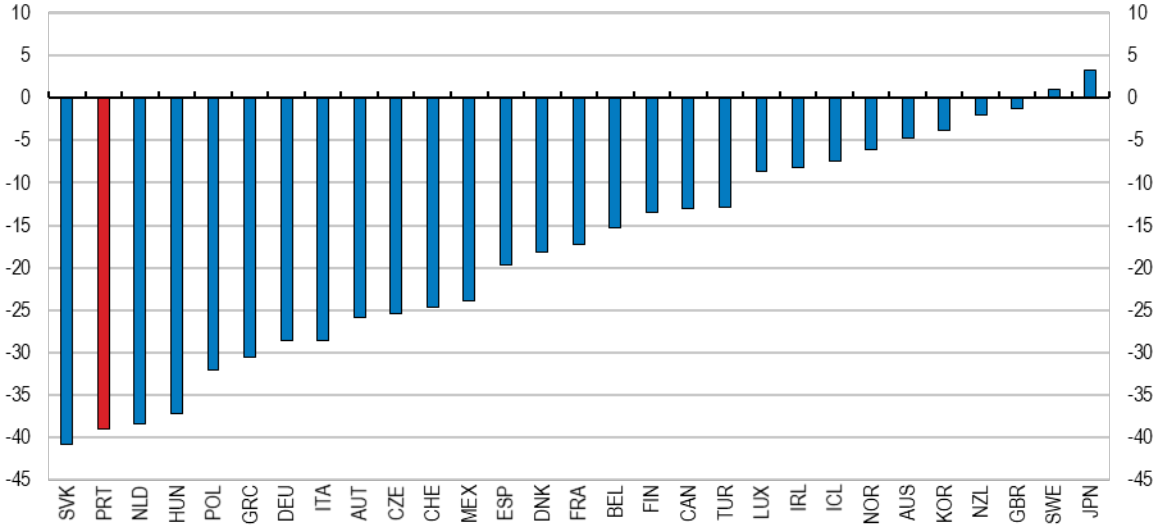
PRINCIPAUX ÉCLAIRAGES SUR L'ACTION PUBLIQUE

Le redressement de l'économie portugaise se poursuit, porté par les réformes structurelles antérieures et des conditions économiques mondiales plus favorables. L'activité économique est dans une large mesure alimentée par la vigueur des exportations depuis 2010, mais la demande intérieure croît maintenant elle aussi à un rythme soutenu. Après avoir reculé au cours des cinq années qui ont suivi la crise, l'emploi s'est redressé et le taux de chômage est tombé de 17 % à moins de 7 %. Au cours de la même période, la place occupée dans l'économie par certaines sources d'énergie renouvelables, telles que l'énergie éolienne, s'est sensiblement accrue.

Le Portugal s'est très activement employé à mettre en œuvre des réformes importantes. Elles ont notamment consisté à réduire les formalités administratives imposées inutilement aux entreprises (programmes *Simplex* et *Simplex+*), à améliorer le cadre en matière de restructuration et d'insolvabilité des entreprises (programme *Capitalizar)*, à faciliter les collaboration au service de l'innovation (programme *Interface),* à modifier la réglementation du travail pour réduire le dualisme du marché de l'emploi, et à promouvoir une utilisation accrue des services numériques au sein de la population (programmes *INCoDe 2030* et *Partnership Digital Skills+)*. Entre 2003 et 2013, seul un pays de l'OCDE a fait mieux que le Portugal sur le plan de la baisse de l'indicateur de réglementation des marchés de produits (RMP) de l'OCDE (Graphique 1). Néanmoins, la réglementation des marchés de produits reste excessivement stricte dans certains domaines par rapport à la situation observée dans d'autres pays membres de l'Organisation, et la différence de rigidité de la législation sur la protection de l'emploi entre les travailleurs permanents et temporaires est relativement marquée, ce qui contribue au fort dualisme du marché de l'emploi. En outre, il est possible d'améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des réformes, notamment par le biais du système judiciaire.

Graphique 1. Les réformes structurelles passées ont contribué à étayer la reprise

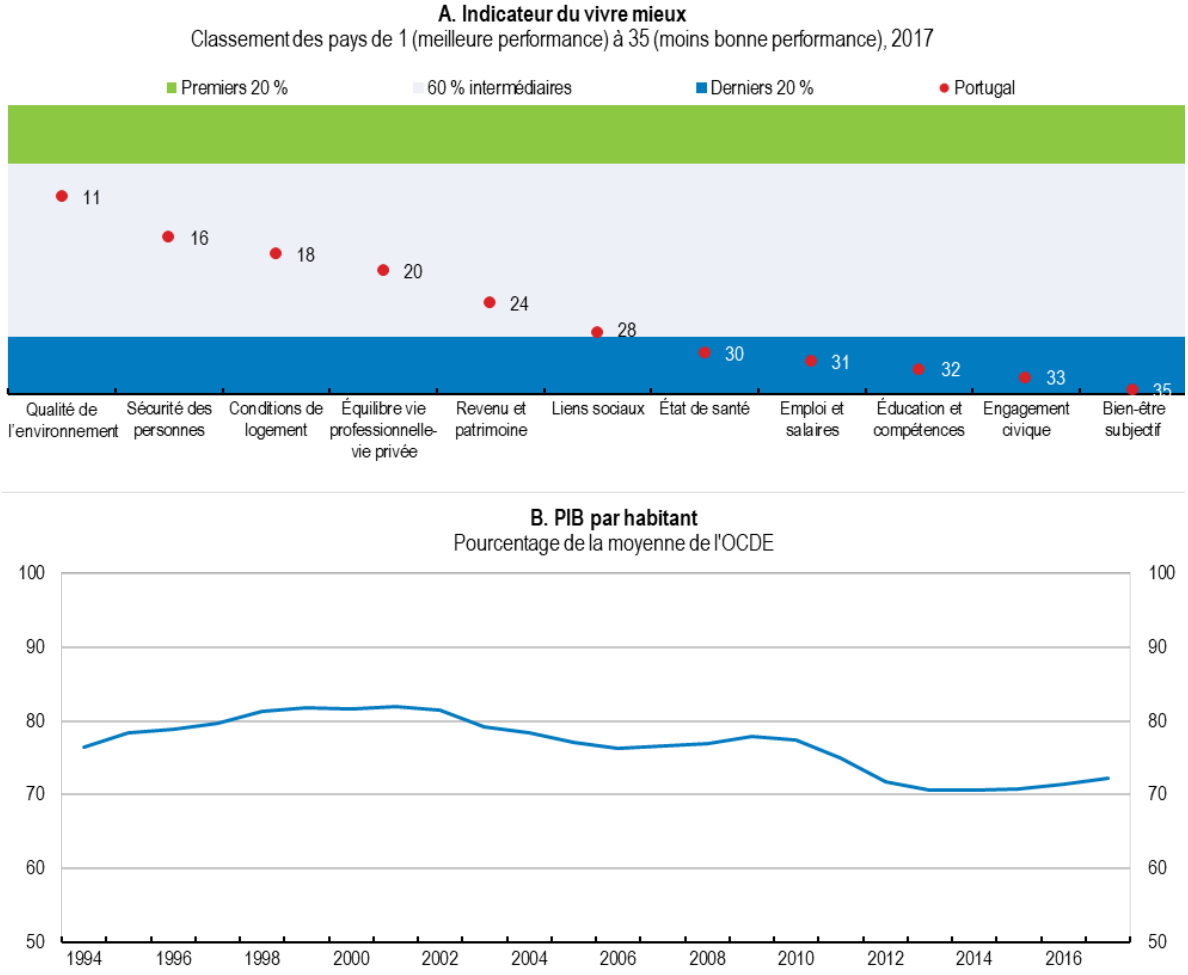
Variation en pourcentage de l'indicateur de réglementation des marchés de produits de l'OCDE, 2003-13



Source : Indicateurs de réglementation des marchés de produits de l'OCDE.

Les indicateurs de bien-être permettent de brosser un tableau nuancé (Graphique 2, partie A). Le Portugal se situe au-dessus de la moyenne de l'OCDE pour des dimensions telles que la qualité de l'environnement et la sécurité des personnes. Néanmoins, le bien-être des citoyens, tel qu'ils l'évaluent eux-mêmes, est étonnamment faible. Cela tient en partie à l'existence d'amples écarts de bien-être par rapport aux autres pays de l'OCDE dans les domaines de la santé, des compétences et de l'engagement civique. Les résultats obtenus dans la dimension « emploi et salaires » du bien-être restent également faibles, reflétant un manque de convergence économique vers la moyenne des pays de l'OCDE au cours des dernières décennies (Graphique 2, partie B). En outre, le Portugal se caractérise par un taux de pauvreté élevé comparé à d'autres pays de l'OCDE, ce qui laisse à penser que certains membres de la population ont des conditions de vie nettement plus difficiles que la moyenne.

Graphique 2. Le bien-être peut être amélioré dans de multiples dimensions

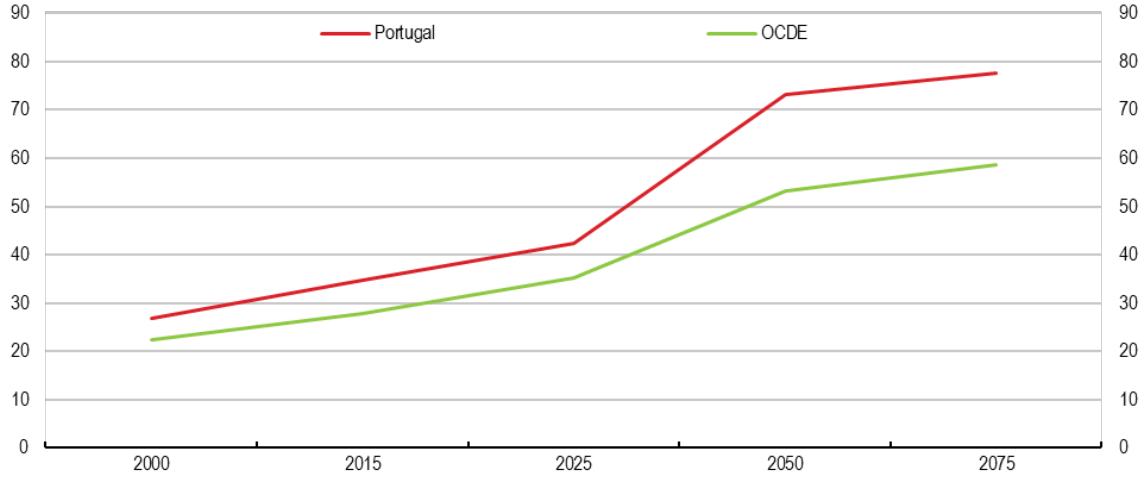


Note : Chaque dimension du bien-être est mesurée à l'aide d'un à quatre indicateurs entrant dans la composition de l'Indicateur du vivre mieux de l'OCDE. Ces indicateurs normalisés sont assortis de coefficients de pondération égaux.
Source : OCDE (2017), Indicateur du vivre mieux de l'OCDE, www.oecdbetterlifeindex.org ; et OECD Compendium of Productivity Indicators.

Parallèlement, la population vieillit rapidement, sachant que le ratio entre les personnes âgées et la population d'âge actif devrait passer de 35 % environ en 2015 à un niveau tout juste inférieur à 80 % en 2075 (Graphique 3). Toutes choses égales par ailleurs, cette évolution aura un effet sensible sur les finances publiques et débouchera sur un ralentissement de la croissance économique au cours des années à venir.

Graphique 3. La population va vieillir rapidement

Taux de dépendance des personnes âgées prévu, en %



Note : Le taux de dépendance des personnes âgées correspond au nombre de personnes âgées de 65 ans et plus pour 100 personnes d'âge actif (c'est-à-dire âgées de 20 à 64 ans).
Source : Nations Unies, *World Population Prospects – 2017 Revision*.

La capacité de la politique budgétaire et du secteur financier à soutenir l'économie pourrait être mise à l'épreuve par les handicaps hérités de la crise financière, qui prennent la forme d'un encours considérable de dette publique et d'un niveau élevé de créances douteuses ou litigieuses dans les bilans des banques. Ce dernier élément tient en partie aux problèmes d'inefficience soulevés par le système judiciaire et le régime d'insolvabilité, qui expliquent sans doute en partie le ratio élevé de prêts renégociés par les banques. La diminution des marges de manœuvre budgétaires et des réserves financières par rapport à la situation en vigueur avant la crise accentue la fragilité de l'économie en pleine période d'incertitude et de risques économiques mondiaux exacerbés.

À l'avenir, le Portugal devrait capitaliser sur ses récents résultats à l'exportation très impressionnants, en continuant à soutenir les entreprises qui prennent part aux échanges internationaux et entrent sur de nouveaux marchés. Pour ce faire, il faut relancer la croissance de la productivité dans l'ensemble du secteur des entreprises, en mettant en œuvre des politiques propices à l'expansion des entreprises à fort potentiel. Cela dit, de telles politiques doivent aller de pair avec des institutions fonctionnant bien, qui garantissent leur efficacité. Il faudrait notamment améliorer l'efficience du système judiciaire pour faire en sorte que les contrats soient exécutés en temps voulu, ce qui est crucial pour les transactions marchandes.

Dans ce contexte, les trois principaux messages de la présente *Étude* sont les suivants :

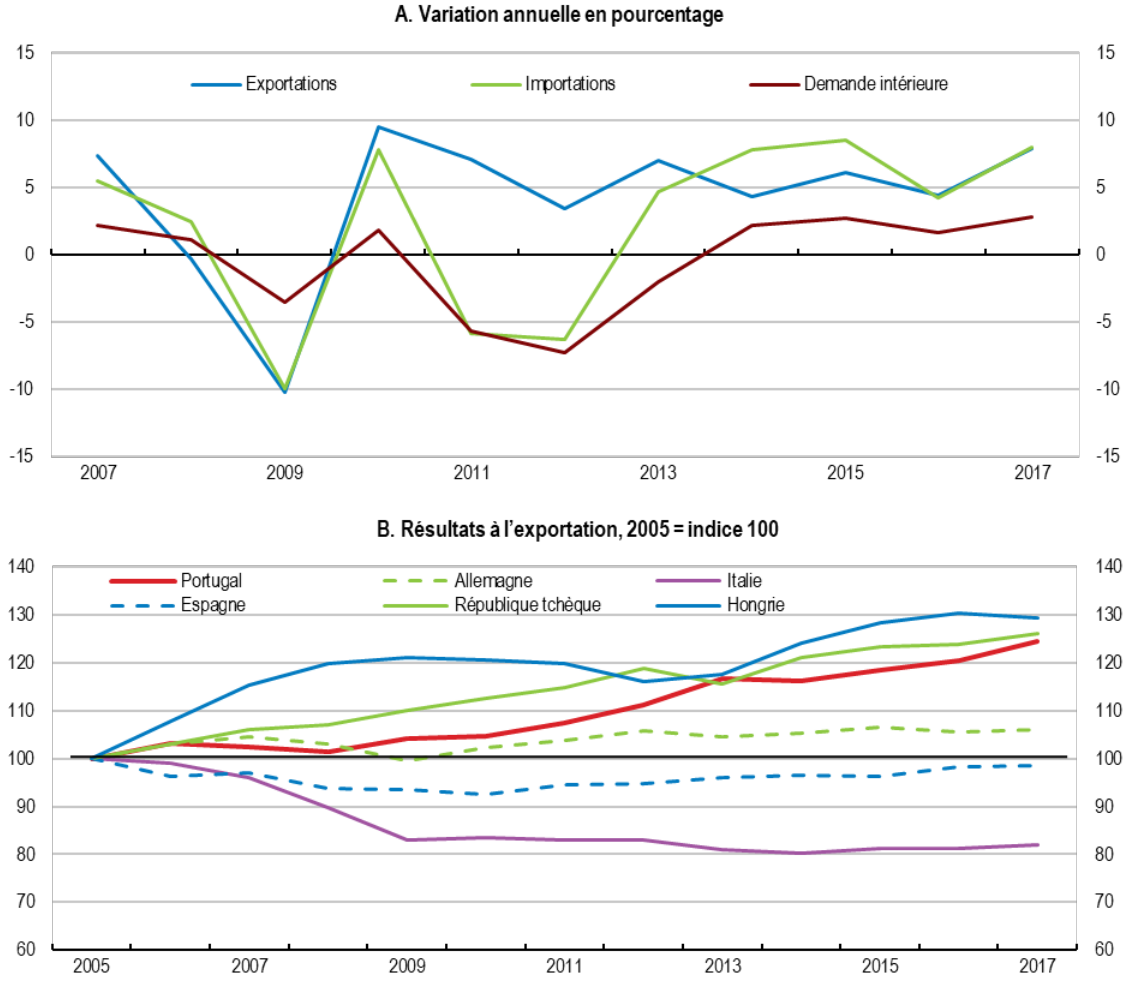
- Des progrès ont été accomplis en matière de redressement des finances publiques, de réduction de la dette privée et d'assainissement du système bancaire, mais des efforts supplémentaires pourront améliorer la résilience aux chocs économiques.

- L'économie portugaise demeure moins ouverte sur l'extérieur que de nombreuses autres petites économies européennes. Il est possible d'améliorer encore les résultats à l'exportation en mettant en œuvre des politiques plus propices aux activités d'innovation des exportateurs et à leur croissance.
- Il est possible d'engager des réformes complémentaires pour renforcer l'efficience du système judiciaire, et stimuler du même coup l'activité économique.

Évolutions macroéconomiques récentes et perspectives à court terme

L'économie portugaise continue de croître à un rythme soutenu. La vigueur des exportations a alimenté l'activité économique au cours des années qui ont immédiatement suivi la crise financière, mais l'augmentation de l'investissement ainsi que de la consommation privée a aussi contribué positivement à la croissance ces derniers temps (Graphique 4, parties A et B).

Graphique 4. La vigueur des exportations a soutenu l'activité

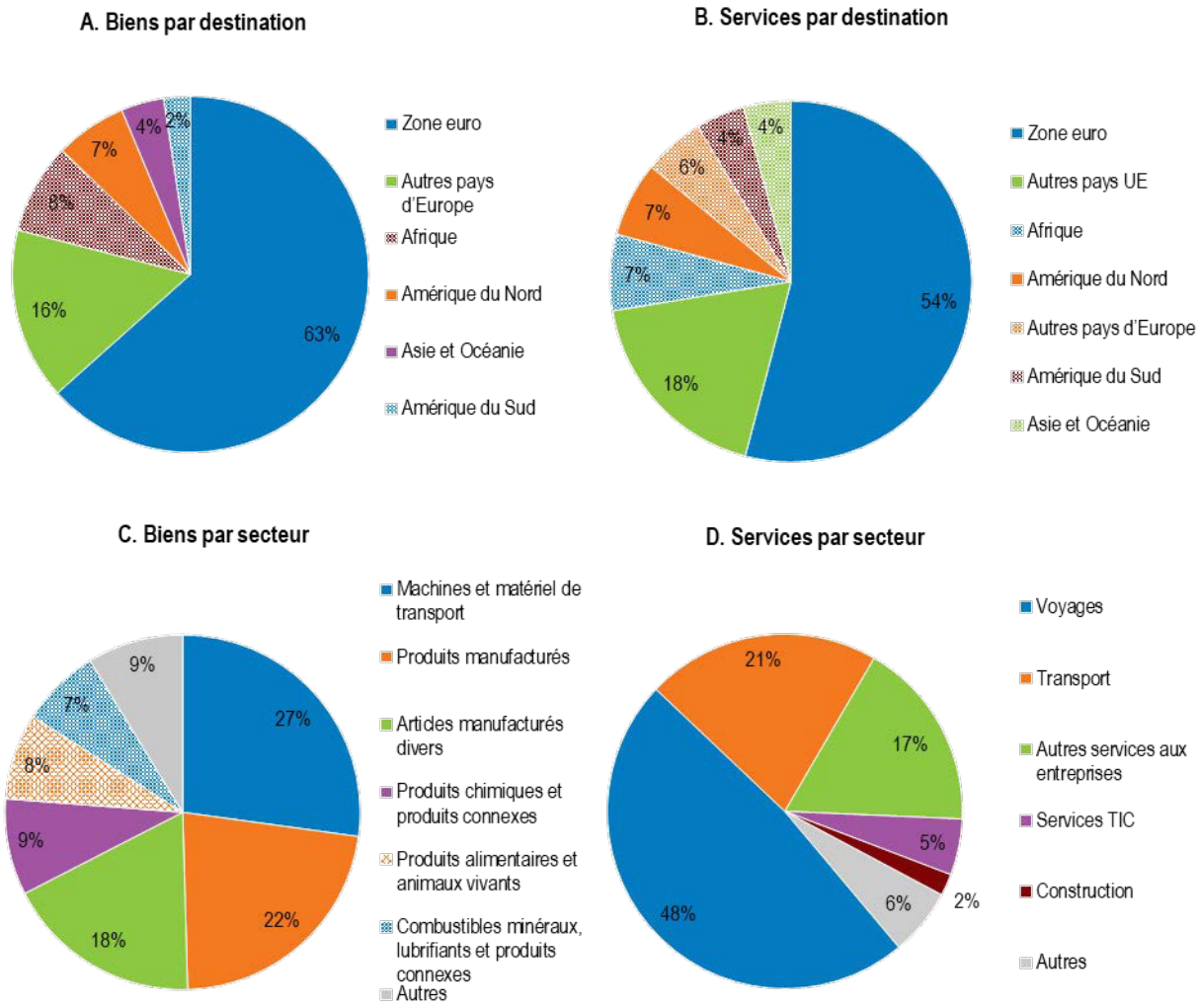


Note : Dans la partie B, les résultats à l'exportation mesurent la progression des exportations d'un pays par rapport à la progression de la demande d'importations de ses partenaires commerciaux. Une amélioration des résultats à l'exportation reflète la hausse des parts de marché dans les importations des partenaires commerciaux.
Source : *Perspectives économiques de l'OCDE* (base de données), septembre 2018.

Les exportations ont été stimulées par les bons résultats du secteur du tourisme. Entre 2010 et 2017, la croissance annuelle moyenne des exportations de services de voyage et de tourisme a été supérieure à 10 %. À la fin de cette période, le tourisme représentait près de la moitié de l'ensemble des exportations de services (Graphique 5). La forte hausse du nombre de touristes a coïncidé avec une augmentation de l'offre d'hébergements touristiques et du nombre de compagnies aériennes à bas coût atterrissant au Portugal, ainsi qu'avec une certaine intensification des risques concernant la sécurité sur certains marchés concurrents (chapitre 1). Néanmoins, des secteurs de biens tels que ceux des produits chimiques et des machines et matériel de transport ont également nettement progressé à l'exportation.

Graphique 5. Les voyages et le tourisme représentent désormais près de la moitié des exportations de services

Part des exportations par secteur et par destination, 2017

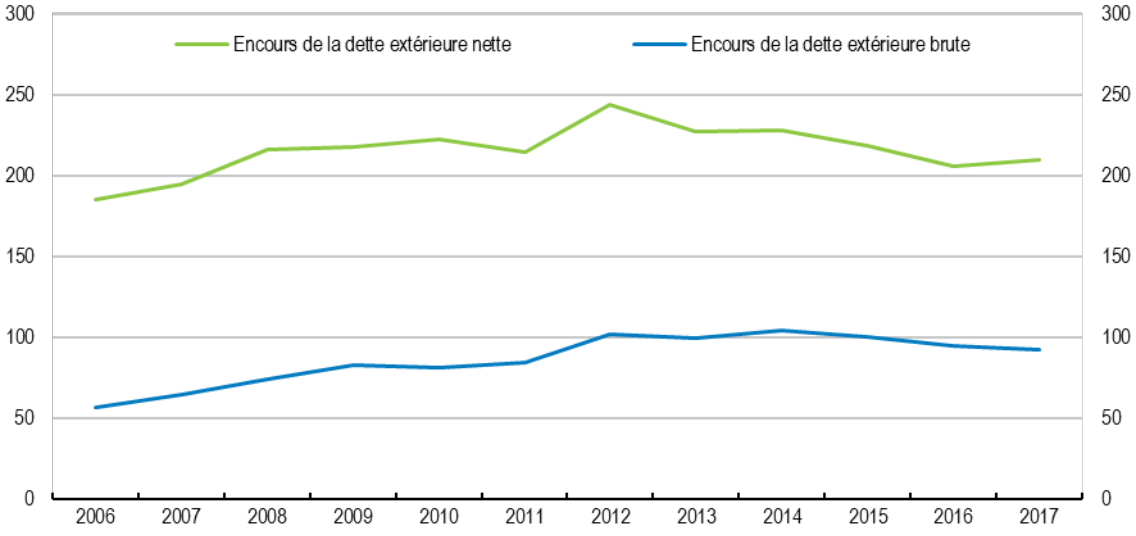


Note : Dans la partie C, la rubrique « Autres » comprend les matières brutes, les boissons et tabacs, les huiles, graisses et cires d'origine animale ou végétale, et les articles et transactions Dans la partie D, la rubrique « Autres » comprend l'assurance et les pensions, les services de construction, et les autres services.
Source : OCDE, Statistiques du commerce international.

Des gains de compétitivité-coûts ont contribué au redressement des exportations, le Portugal ayant enregistré une diminution de ses prix à l'exportation de 6 % environ depuis 2009 par rapport à ses concurrents. En outre, la qualité des produits exportés (Fontoura Gouveia et al., 2018) s'est aussi nettement améliorée (chapitre 1). Par ailleurs, au cours des dernières années, la demande étrangère s'est stabilisée : la croissance annuelle moyenne des partenaires commerciaux du Portugal, pondérée en fonction de leur importance pour ses exportations, s'est établie à 3½ pour cent sur la période 2013-17, alors qu'elle avait été proche de zéro entre 2009 et 2012. L'augmentation forte et prolongée des exportations a permis au solde commercial de devenir excédentaire, contribuant à enclencher un processus de résorption des déséquilibres extérieurs. Néanmoins, la dette extérieure nette demeure de l'ordre de 90 % du PIB (Graphique 6) et les importations progressent à rythme rapide depuis 2013.

Graphique 6. Les déséquilibres extérieurs restent importants

Pourcentage du PIB



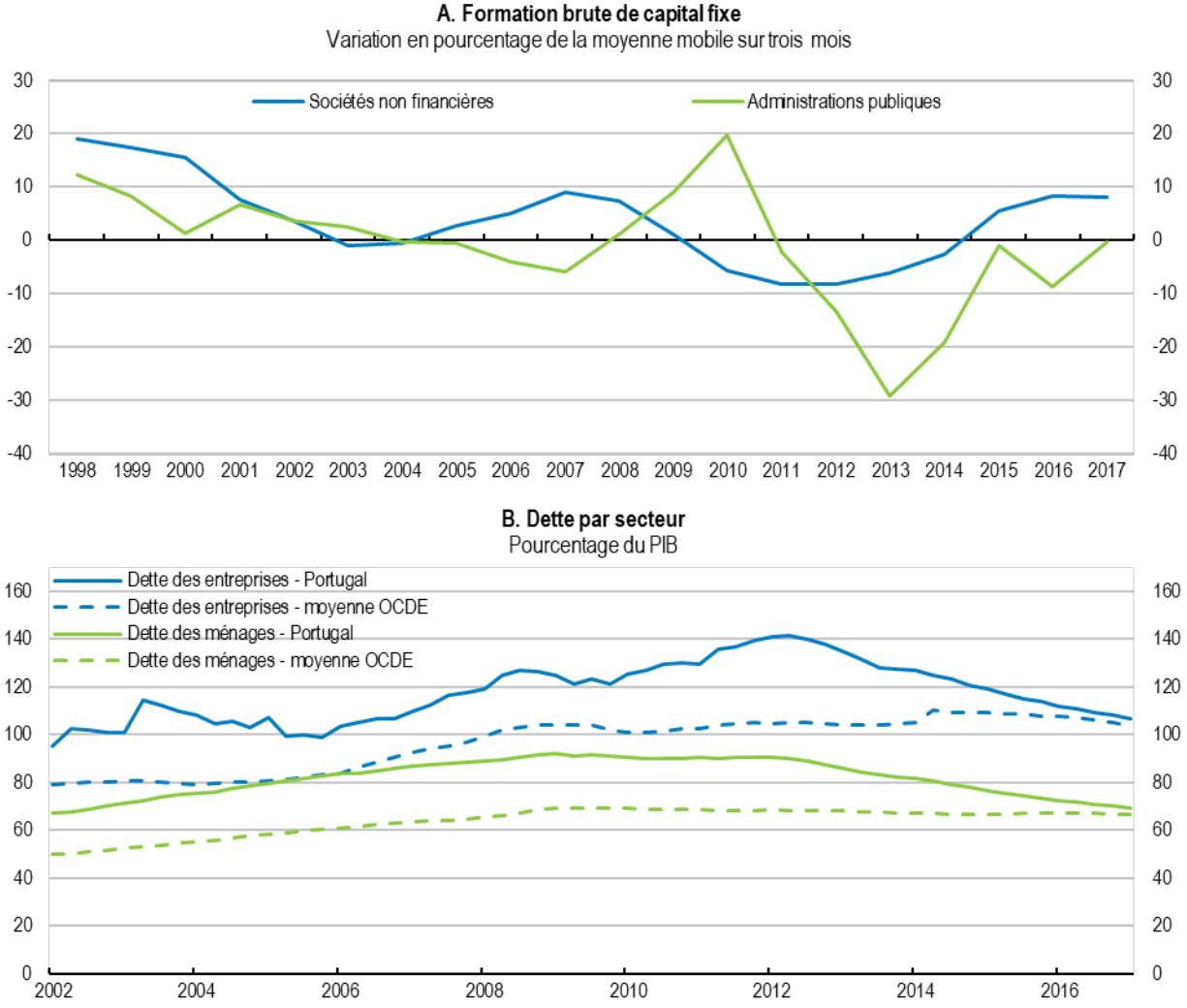
Source : Banque mondiale, Statistiques trimestrielles sur la dette extérieure ; *Perspectives économiques de l'OCDE* (base de données) ; et Statistics Portugal-INE.

L'investissement a recommencé à augmenter après avoir reculé chaque année entre 2009 et 2013. La reprise a été alimentée par une augmentation des dépenses des sociétés non financières, conjuguée à une réduction de l'effet de freinage exercé sur la croissance par l'évolution de l'investissement public (Graphique 7, partie A). Les investissements en machines et équipements se sont redressés de manière particulièrement vigoureuse. Au cours des dernières années, ces investissements ont été étayés par les nouveaux contrats conclus par des entreprises sous contrôle étranger en vue de la fabrication de véhicules automobiles dans le pays. Entre 2017 et la mi-2018, le taux d'utilisation des capacités dans le secteur de la construction automobile a bondi, passant de 60 % à 96 %.

Les concours au secteur des sociétés non financières continuent de diminuer, bien que celui-ci se soit déjà considérablement désendetté. Mesurée en proportion du PIB, la dette des entreprises s'établit maintenant aux alentours de la moyenne de l'OCDE (Graphique 7, partie B), et une part accrue des investissements est aujourd'hui financée à partir des bénéfices non distribués. En 2016 et 2017, la forte augmentation des financements

provenant de l'Union européenne (UE) a également soutenu la croissance de l'investissement.

Graphique 7. L'investissement s'est redressé malgré le désendettement en cours dans les entreprises

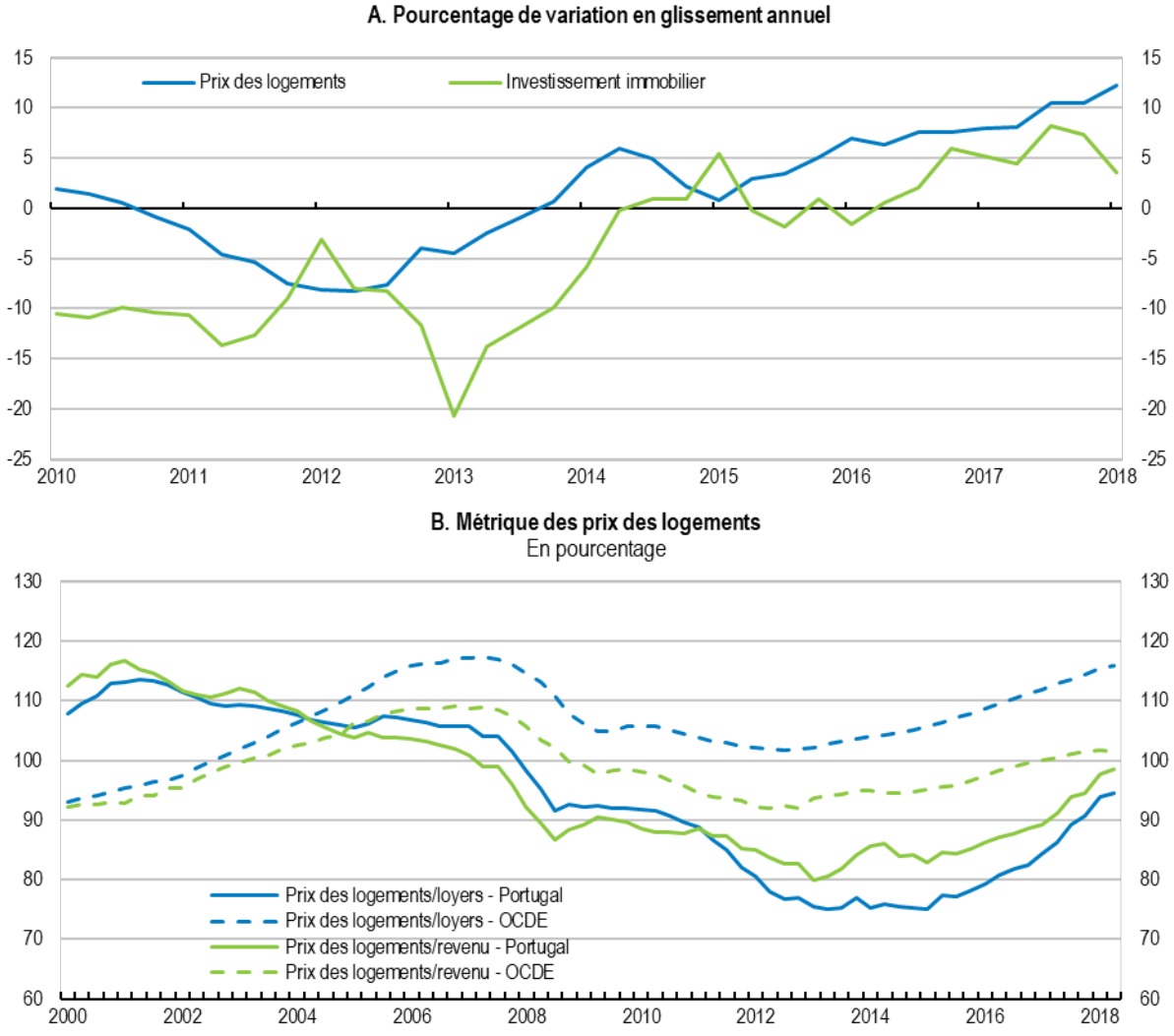


Source : Statistics Portugal-INE.

L'investissement résidentiel s'est également redressé, compte tenu de la forte hausse des prix observée tant pour les logements neufs qu'anciens (Graphique 8, partie A). Jusqu'ici, cette augmentation des prix des biens immobiliers d'habitation ne s'est pas accompagnée d'un accroissement de l'encours de prêts au logement, même si les flux de nouveaux crédits augmentent depuis 2013. La forte expansion du secteur du tourisme et de la demande de non-résidents (résultant des mesures d'incitation prises par les autorités, qui ont lié les visas aux acquisitions de logements) ont été des facteurs déterminants de la hausse marquée des prix des logements observée dans certains endroits (Banco de Portugal, 2018a). Néanmoins, mesuré par le ratio prix des logements/revenu des ménages ou prix des logements/loyers, utilisé comme variable de substitution d'un prix d'équilibre, le niveau des prix de l'immobilier d'habitation n'est pas élevé par rapport à la moyenne de l'OCDE (Graphique 8, partie B). Une montée brutale des coûts d'emprunt pourrait certes représenter

une source de risque liée aux prix des logements, mais la banque centrale a adopté au début de 2018 de nouvelles mesures de réglementation macroprudentielle qui devraient contribuer à réduire la probabilité que de nouveaux ménages emprunteurs ne basculent dans le surendettement. Notamment, de nouveaux plafonds s'appliquent à la quotité de financement (ratio prêt/valeur du bien) des crédits immobiliers, au ratio service de la dette/revenu et à la durée des emprunts.

Graphique 8. Les prix des logements ont augmenté fortement



Source : Statistics Portugal-INE ; et OCDE, Indicateurs analytiques des prix des logements.

La consommation privée est vigoureuse depuis la fin de 2013, augmentant au rythme de 2 % par an environ. Cela tient à la progression des revenus d'activité dans le secteur privé : l'emploi a bénéficié du dynamisme de la reprise, en particulier dans certains secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, et les salaires ont augmenté tandis que le marché du travail se resserrait.

L'orientation de la politique budgétaire devrait être légèrement expansionniste en 2018 puis globalement neutre en 2019 et 2020. Les autorités doivent continuer à poursuivre le double objectif d'améliorer la situation budgétaire tout en préservant la reprise économique. Pour

ce faire, elles doivent veiller à ce que la politique budgétaire reste anticyclique : si la croissance se révélait plus forte qu'on ne l'anticipe, toutes les plus-values de recettes devraient être utilisées pour réduire le ratio d'endettement public plus rapidement que prévu actuellement.

Au cours des prochaines années, l'expansion de l'économie sera soutenue par la reprise du marché du travail. Le ralentissement anticipé de la croissance chez les principaux partenaires commerciaux du Portugal, notamment en Espagne, en Allemagne et au Royaume-Uni, freinera l'activité économique. En 2019 et 2020, la croissance du PIB devrait s'établir à 2.1 % et 1.9 % respectivement (Tableau 1). Une poursuite progressive de la résorption du volant de ressources inemployées dans l'économie entraînera une légère augmentation de l'inflation au cours des années à venir.

Tableau 1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques

Pourcentage de variation annuelle, en volume (prix de 2011)

	2015 Prix courants (milliards EUR)	2016	2017	2018	2019	2020
Produit intérieur brut (PIB)	**179.8**	**1.9**	**2.8**	**2.2**	**2.1**	**1.9**
Consommation privée	117.7	2.4	2.3	2.2	1.8	2.0
Consommation publique	32.6	0.8	0.2	1.0	0.2	-0.3
Formation brute de capital fixe	27.8	2.3	9.2	4.6	6.0	5.0
Logement	4.4	5.1	6.4	1.7	5.0	4.8
Demande intérieure finale	178.2	2.1	3.0	2.4	2.2	2.1
Variation des stocks[1]	0.6	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Demande intérieure totale	178.8	2.0	3.0	2.4	2.2	2.1
Exportations de biens et services	72.6	4.4	7.8	5.8	4.3	4.0
Importations de biens et services	71.6	4.7	8.1	6.2	4.8	4.5
Solde extérieur[1]	1.0	-0.1	0.0	-0.1	-0.2	-0.2
Autres indicateurs (taux de croissance, sauf indication contraire)						
PIB potentiel	. .	0.9	1.2	1.3	1.3	1.1
Écart de production[2]	. .	-5.2	-3.7	-2.9	-2.2	-1.3
Emploi	. .	1.2	3.3	2.3	1.1	1.1
Taux de chômage	. .	11.1	8.9	7.1	6.4	5.7
Déflateur du PIB	. .	1.8	1.5	1.4	1.4	1.4
Indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH)	. .	0.6	1.6	1.3	1.5	1.4
IPCH sous-jacent	. .	0.9	1.2	1.1	1.4	1.4
Taux d'épargne net des ménages[3]	. .	-3.7	-4.1	-5.2	-5.8	-6.0
Solde des paiements courants[4]	. .	0.6	0.5	-0.9	-0.4	-0.1
Solde budgétaire des administrations publiques[4]	. .	-2.0	-3.0	-0.7	-0.2	0.1
Solde budgétaire sous-jacent des administrations publiques[2]	. .	0.9	1.0	0.8	0.9	0.7
Solde budgétaire primaire sous-jacent des administrations publiques[2]	. .	4.6	4.6	4.2	4.1	3.8
Dette brute des administrations publiques (au sens de Maastricht)[4]	. .	129.2	124.8	121.7	118.4	115.0
Dette nette des administrations publiques[4]	. .	104.0	108.1	105.1	101.8	98.4
Taux du marché monétaire à trois mois, moyenne	. .	-0.3	-0.3	-0.3	-0.2	0.2
Rendement des obligations d'État à 10 ans, moyenne	. .	3.2	3.1	1.8	2.0	2.3

1. Contribution aux variations du PIB réel.
2. En pourcentage du PIB potentiel. Calcul fondé sur les élasticités des recettes fiscales et des dépenses par rapport au cycle économique estimées par l'OCDE. Pour en savoir plus, voir les Sources et méthodes des *Perspectives économiques de l'OCDE*.
3. En pourcentage du revenu disponible des ménages.
4. En pourcentage du PIB.

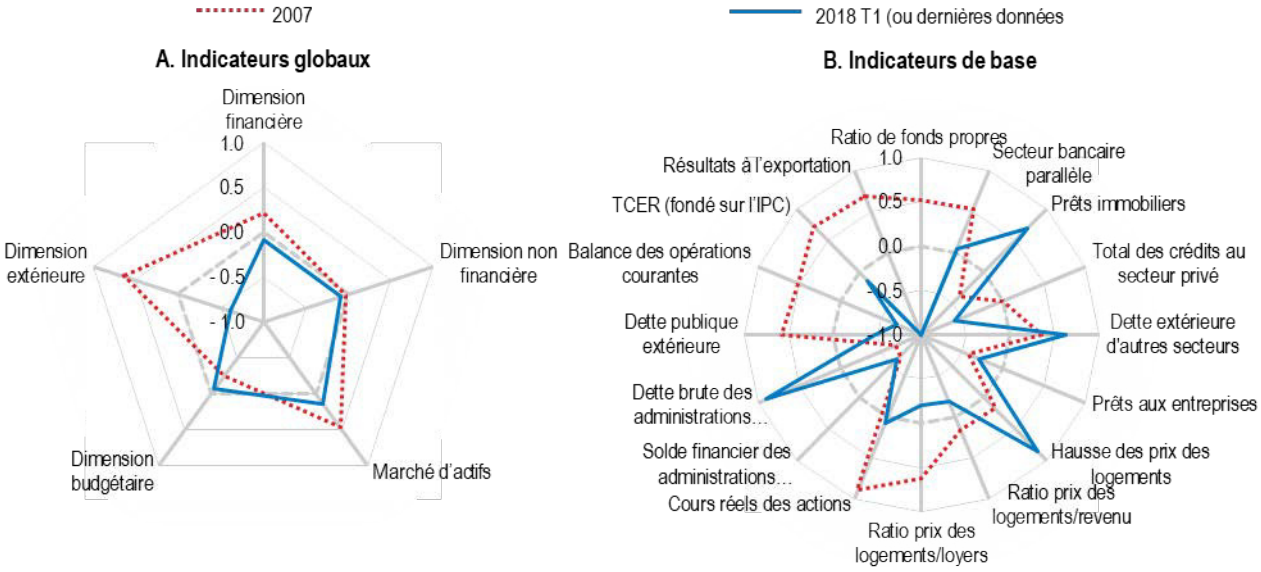
Source : OCDE (2018), *Perspectives économiques de l'OCDE :* Statistiques et projections (base de données).

Parmi les risques qui entourent les perspectives d'évolution de l'économie portugaise figure un durcissement des conditions financières. En particulier, une hausse des taux d'intérêt, potentiellement en lien avec la normalisation de la politique monétaire de la Banque centrale européenne, pourrait avoir un impact négatif sur les dépenses des entreprises et des ménages (Graphique 9). À l'inverse, la poursuite de l'amélioration de la compétitivité des exportations portugaises pourrait se traduire par des gains de parts de marchés à l'exportation plus importants que ceux qui sont actuellement retenus dans les projections.

Le Portugal est également potentiellement exposé à des chocs exogènes qui ne sont pas intégrés dans les prévisions fondées sur le scénario central de l'OCDE (Tableau 2). Une guerre commerciale se traduisant par une augmentation sensible des obstacles aux échanges découlant de l'action publique entre l'UE et d'autres grandes économies, telles que les États-Unis, pourrait faire dérailler la reprise, compte tenu de la dépendance accrue de l'économie portugaise à l'égard du secteur extérieur. De même, des turbulences se diffusant entre les économies de marché émergentes pourraient avoir un effet négatif sur le secteur des entreprises portugaises. Ainsi, le Brésil et l'Angola représentent plus de 10 % du stock d'investissement direct étranger (IDE) sortant. En outre, une conclusion chaotique des négociations concernant la sortie annoncée du Royaume-Uni de l'UE (« Brexit ») pourrait entraîner une réduction des exportations.

Graphique 9. Les vulnérabilités financières restent fortes dans certains domaines

Indice variant sur une échelle de -1 à 1, de la vulnérabilité la plus faible à la plus forte, 0 correspondant à la moyenne de longue période



Note : On calcule chaque indicateur global de vulnérabilité macrofinancière en agrégeant (sous la forme d'une moyenne simple) des indicateurs de base normalisés issus de la base de données de l'OCDE sur la résilience. Ces indicateurs de base sont normalisés de telle sorte qu'ils varient sur une échelle de -1 à 1. L'intervalle de -1 à 0 correspond aux écarts par rapport au niveau moyen sur longue période dénotant une vulnérabilité plus faible ; 0 correspond au niveau moyen sur longue période ; enfin, l'intervalle de 0 à 1 correspond aux écarts par rapport au niveau moyen sur longue période dénotant une vulnérabilité plus forte.
Source : Calculs effectués à partir de OCDE (2018), base de données de l'OCDE sur la résilience, septembre ; et Thomson Reuters Datastream.

Tableau 2. Chocs que pourrait subir l'économie portugaise

Facteur de vulnérabilité	Conséquences possibles
Brexit	Un renforcement sensible des obstacles liés à l'action publique dans le cadre des relations entre l'UE et le Royaume-Uni concernant les échanges, l'investissement et les marchés du travail pourrait avoir des retombées économiques négatives sur le Portugal. Les effets directs d'une telle évolution pourraient être importants, étant donné que le Royaume-Uni est le quatrième marché d'exportation du Portugal.
Turbulences dans les économies de marché émergentes	Des chocs financiers ou politiques dans d'importantes économies de marché émergentes, telles que l'Angola et le Brésil, pourraient avoir des répercussions négatives sur les bénéfices des entreprises portugaises et le secteur exportateur.
Montée du protectionnisme	En tant que petite économie ouverte, le Portugal serait pénalisé par toute augmentation sensible des obstacles aux échanges internationaux découlant de l'action publique.

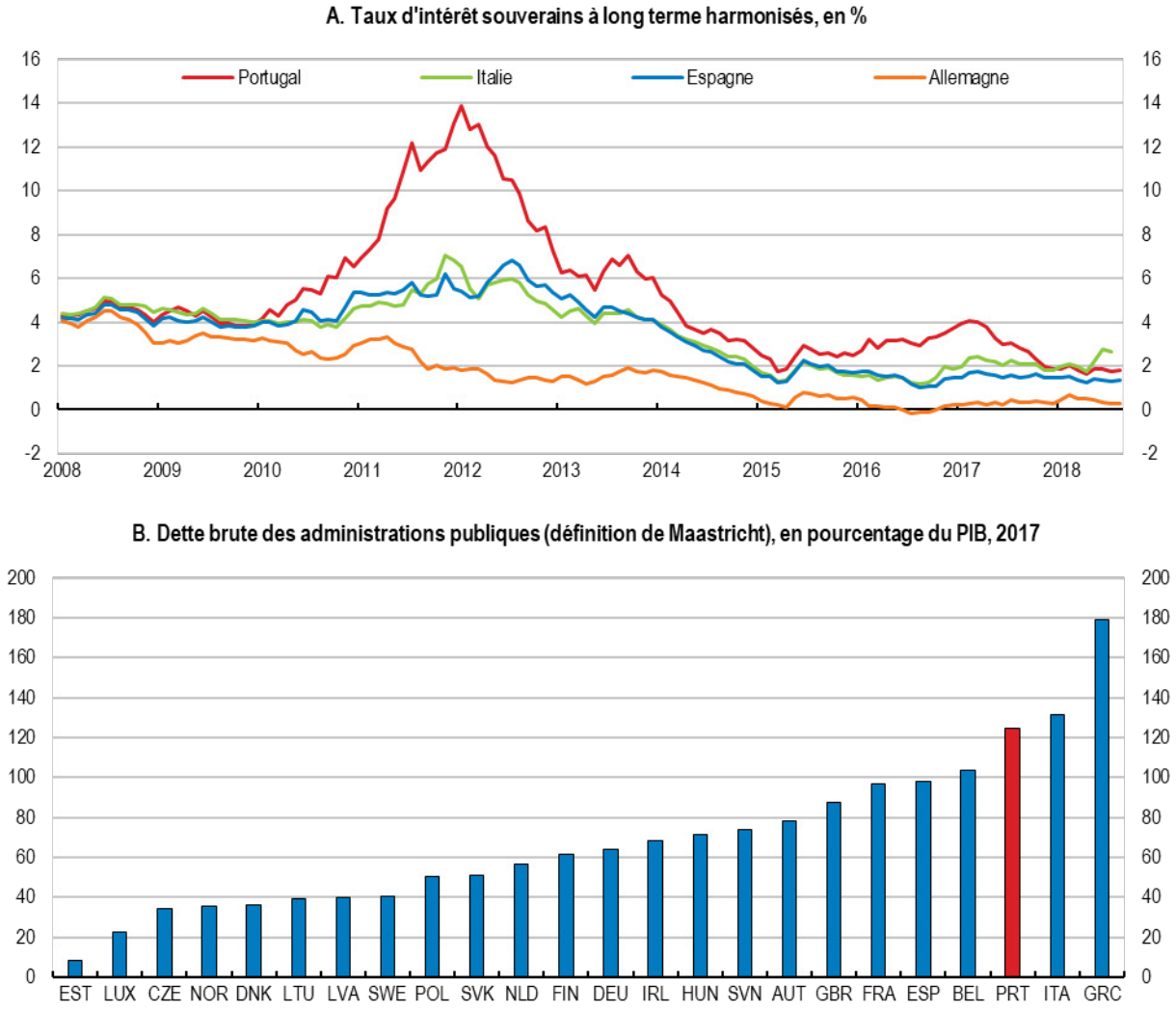
Renforcer la viabilité des finances publiques

La situation budgétaire du Portugal s'est sensiblement améliorée ; après avoir atteint un pic de 11.2 % du PIB en 2010, le déficit budgétaire a progressivement reflué pour s'établir à 2 % du PIB en 2016, et il aurait même été inférieur à 1 % du PIB en 2017 si la banque publique n'avait pas été recapitalisée. Les indicateurs relatifs au solde budgétaire structurel laissent penser que la politique budgétaire discrétionnaire a été nettement restrictive entre 2010 et 2014.

Sur fond d'expansion de l'économie et de révision à la hausse, par les agences de notation, de leur évaluation de la dette souveraine portugaise, les charges d'intérêts ont diminué. Après avoir culminé à 14 % au début de 2012, les taux d'intérêt à long terme des obligations d'État sont maintenant inférieurs à 2 % (Graphique 10, partie A). Le coût du service de la dette a également été allégé par l'amortissement en cours des obligations qui avaient été émises à des taux d'intérêt très élevés au cours de la crise financière.

Compte tenu de l'amélioration du solde budgétaire, la dette publique, qui s'établissait à 130.6 % du PIB à son plus haut niveau en 2014, a diminué pour revenir aux alentours de 121.1 % du PIB en 2018 (au sens de Maastricht). Néanmoins, la charge de la dette publique reste considérable par rapport à celle d'autres pays de l'OCDE (Graphique 10, partie B), ce qui limite fortement la capacité de réaction budgétaire en cas de choc économique futur. Pour l'heure, le coût du service de la dette représente environ 8 % des dépenses publiques. Une hausse des taux d'intérêt pourrait alourdir ce coût. Néanmoins, suivant un scénario de stabilité des taux d'intérêt, le coût du service de la dette diminuera, étant donné l'ampleur de l'encours d'emprunts publics à coût élevé qui doivent arriver à échéance au cours des années à venir.

Graphique 10. Les coûts des emprunts souverains ont baissé, mais la dette publique reste élevée

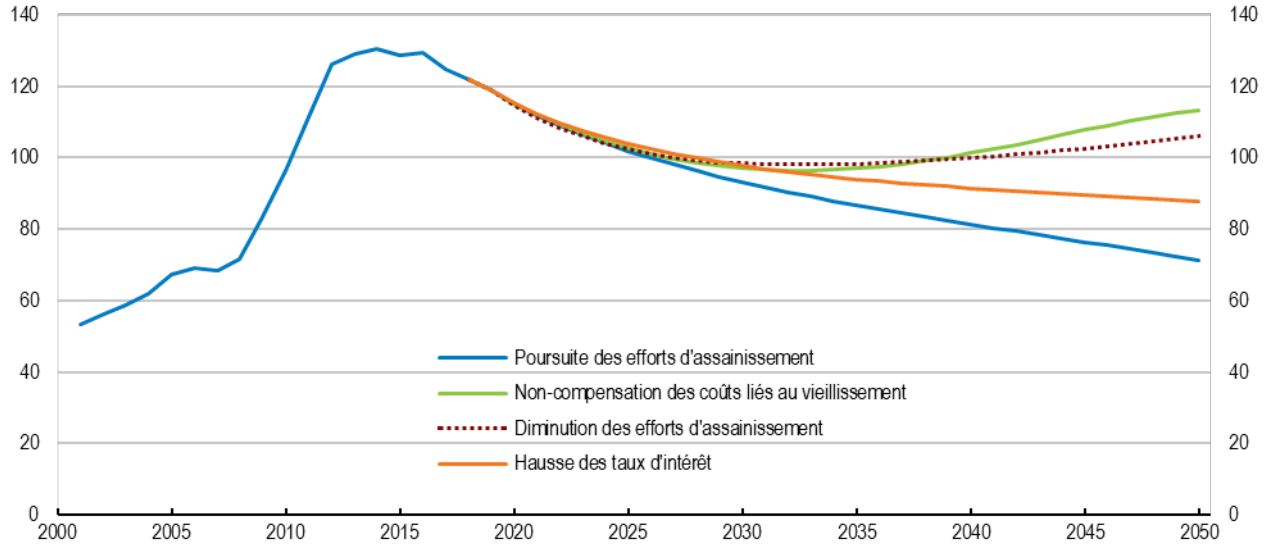


Source : Base de données des *Perspectives économiques de l'OCDE* ; et calculs de l'OCDE.

Sur la base des mesures prévues à l'heure actuelle par le gouvernement, le ratio d'endettement public diminuera assez rapidement, pour s'établir à 102 % du PIB en 2022. Ensuite, la trajectoire de la dette publique sera fortement tributaire du rythme de l'assainissement budgétaire et de la capacité du gouvernement d'adopter de nouvelles mesures compensant la montée des coûts liés au vieillissement de la population (Graphique 11). De fait, si l'on intègre l'augmentation des dépenses liées au vieillissement démographique prévue actuellement par la Commission européenne dans une analyse par simulation de la dette publique, la charge de la dette publique s'établirait au-dessus de 110 % du PIB en 2050, toutes choses égales par ailleurs.

Graphique 11. Des excédents budgétaires primaires d'un niveau soutenu seront nécessaires pour abaisser durablement la dette publique

Dette brute des administrations publiques en % du PIB



Note : Après 2020, le scénario d'une « poursuite des efforts d'assainissement » repose sur l'hypothèse d'un maintien de l'orientation de 2020, avec un excédent primaire structurel annuel de 2.2 % du PIB pendant toute la période visée par les projections, une inflation à 1.5 % et une croissance du PIB réel moyenne de 1.4 %, conforme à la hausse supposée de la productivité (European Commission, 2018). Le scénario de la « non-compensation des coûts liés au vieillissement » reprend le scénario de la poursuite des efforts d'assainissement et y ajoute les projections de la Commission européenne concernant les pensions publiques, les soins de longue durée, la santé, l'éducation et les prestations de chômage (European Commission, 2018[3]). Selon ces prévisions, les coûts liés au vieillissement renchériront de 1.5 point de PIB (en utilisant comme dénominateur les prévisions de PIB issues du scénario de « poursuite de l'assainissement ») les dépenses publiques annuelles qui culmineront en 2045, par rapport à leur niveau de 2016. Dans le scénario d'une « diminution des efforts d'assainissement », on suppose que l'excédent primaire structurel diminuera progressivement pour passer de 2.2 % du PIB en 2020 à 1 % du PIB en 2030 et qu'il restera ensuite constant. Dans le scénario d'une « hausse des taux d'intérêt », on pose comme hypothèse que les taux d'intérêt augmenteront de 0.5 point de pourcentage et qu'il faudra cinq ans pour que cette évolution se répercute complètement dans les coûts du service de la dette.

Source : Adapté de OCDE (2018), Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données), juin ; Guillemette, Y. et D. Turner (2018), « The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060 », OECD Economic Policy Paper n° 22, Editions OCDE, Paris ; et Commission européenne (2018), « The 2018 Ageing Report - Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2016-2070) », Direction générale des Affaires économiques et financières.

Améliorer l'efficience des dépenses publiques

Tant au chapitre des recettes qu'à celui des dépenses dans les comptes publics, il existe des possibilités d'améliorer la viabilité budgétaire. S'agissant des dépenses, le gouvernement a lancé une procédure « décentralisée » d'examen des dépenses publiques, destinée à inciter les ministères dépensiers à réaliser des gains d'efficience pouvant contribuer à la maîtrise des dépenses. La capacité du gouvernement d'obtenir la réduction anticipée de la charge globale de la dette publique dépend en grande partie des possibilités d'économies identifiées dans le cadre de cet examen en cours, ainsi que de la persistance d'une conjoncture économique favorable (Portuguese Public Finance Council, 2018).

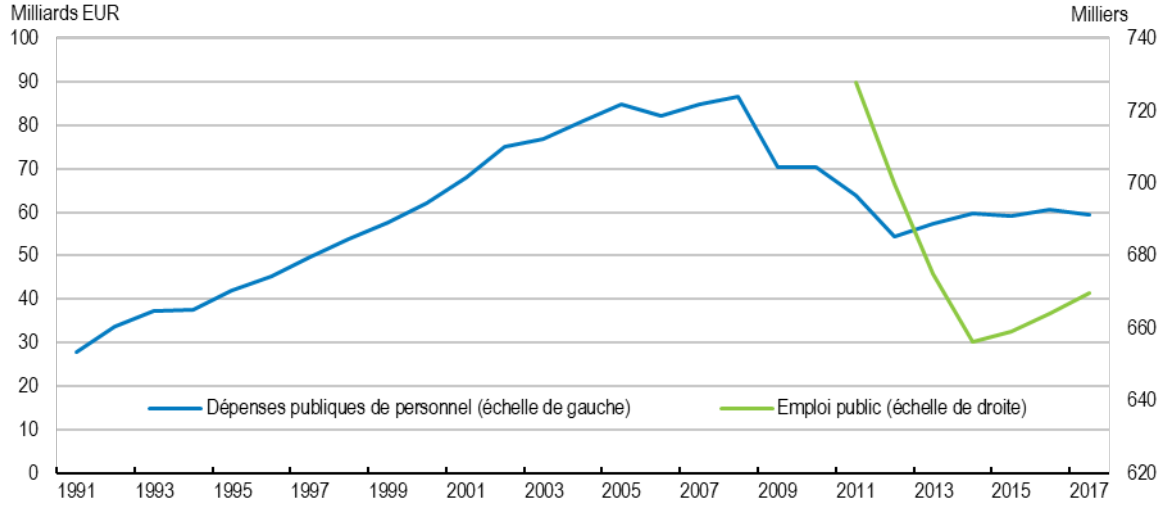
L'examen des dépenses en cours doit devenir un volet permanent du cadre budgétaire des pouvoirs publics, et il est assorti d'une multiplicité d'initiatives parallèles qui en sont à différents stades de formulation et de mise en œuvre. L'examen est actuellement axé sur

un ensemble de domaines prioritaires, à savoir la santé, l'éducation, la justice, la gestion du parc immobilier public, les entreprises publiques, les marchés publics, la gestion interne de l'administration et des ressources humaines, mais sa portée s'élargira à d'autres éléments au fil du temps. Chaque année, le budget de l'État va présenter une actualisation des différents axes de travail associés à cet examen, notamment des projets d'initiatives futures ainsi que des estimations quantitatives de l'impact budgétaire de certaines des initiatives ayant été adoptées.

Parallèlement à l'identification des économies pouvant être réalisées dans le cadre d'action existant, les autorités doivent engager des réformes structurelles plus fondamentales améliorant l'efficience des dépenses publiques. Les fortes réductions temporaires des salaires effectuées dans le secteur public au cours de la période 2010-15 ont été annulées depuis, et l'emploi public a recommencé à augmenter (Graphique 12). Néanmoins, les salaires dans le secteur public dépendent toujours principalement de l'ancienneté, et non des performances des travailleurs (IMF, 2018). L'avantage de rémunération offert aux fonctionnaires hautement qualifiés dans le secteur public est par ailleurs relativement faible, si bien qu'il est difficile d'y attirer des personnes hautement qualifiées travaillant dans le secteur privé (IMF, 2018).

Pour améliorer l'efficience des services publics et faire en sorte qu'ils offrent des perspectives de carrière attrayantes aux individus talentueux, les autorités devraient mettre en œuvre des réformes renforçant le lien entre rémunération et performances individuelles dans le secteur public. Au cours des années à venir, il faudra également redéployer les effectifs employés dans le secteur public compte tenu des évolutions démographiques qui s'amorcent. Ainsi, il faudrait rationaliser les ressources consacrées au système scolaire parallèlement au vieillissement de la population, tout en renforçant celles qui sont affectées au système de santé.

Graphique 12. Les dépenses publiques de personnel augmentent moins rapidement qu'avant la crise



Source : Banco de Portugal, et Statistics Portugal-INE.

À mesure que la part des personnes âgées augmentera dans la population, les dépenses publiques de santé progresseront. Par rapport à d'autres pays européens, le Portugal devrait connaître une croissance très rapide des dépenses publiques de santé, qui devraient passer de 5.9 % du PIB en 2016 à 8.3 % en 2070 (European Commission, 2018). La proportion de la population couverte par une assurance maladie privée est faible au Portugal, et la part des

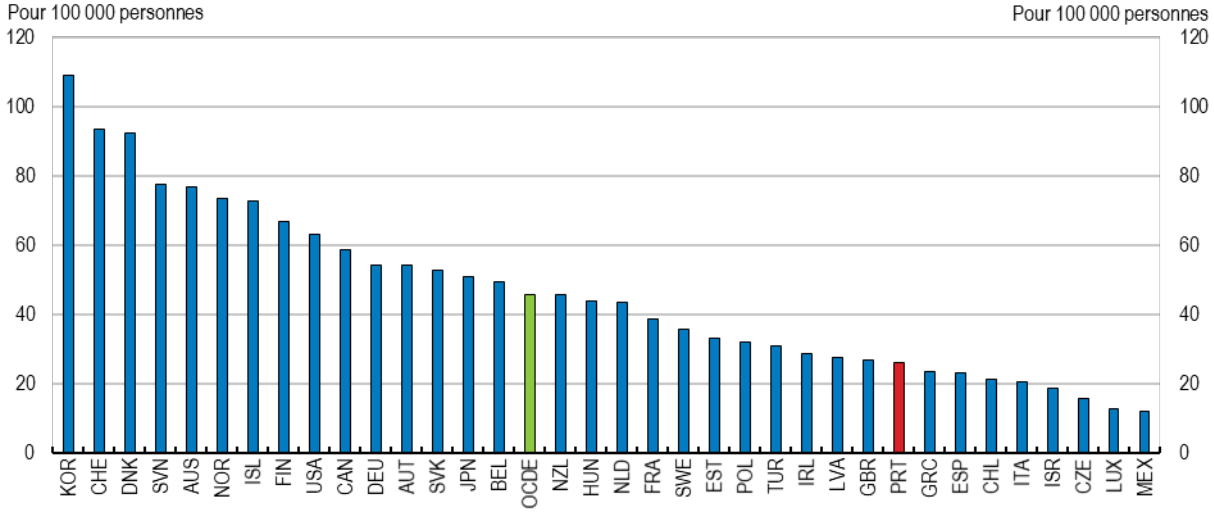
dépenses de santé à la charge des patients est une des plus élevées de la zone OCDE (OECD, 2017a). En conséquence, il n'est guère possible d'accroître la participation privée au financement des dépenses de santé dans l'avenir sans mettre en péril l'accès aux soins des ménages à faible revenu.

Le gouvernement s'est déjà activement employé à améliorer l'efficience des dépenses publiques de santé, en partie en donnant suite aux recommandations formulées dans le cadre du programme d'assistance financière de l'UE et du Fonds monétaire international (FMI). Les initiatives prises à cet égard ont notamment consisté à engager une réforme de la tarification des produits pharmaceutiques qui a permis de réduire les coûts et d'améliorer la transparence. En outre, la réalisation de gains d'efficience par les prestataires de santé a été favorisée par la mise en place d'un système de rémunération en fonction des résultats dans le secteur des soins primaires (OECD and European Observatory on Health Systems and Policies, 2017). Néanmoins, il manque au Portugal une stratégie globale concernant les dépenses de santé liées au vieillissement démographique (European Commission, 2018b).

Une partie de la solution consistera à continuer de recentrer sur les soins primaires la prise en charge des patients, comme cela été fait dans de nombreux autres pays de l'OCDE. Néanmoins, les prestations de soins primaires et de soins à domicile passent nécessairement par des effectifs suffisants de personnel infirmier. Ceux-ci ont fortement augmenté au cours des dix dernières années au Portugal, mais des pénuries subsistent. En outre, le nombre d'infirmiers nouvellement diplômés a été faible ces dernières années (Graphique 13), ce qui tient en partie à une diminution du nombre d'étudiants admis dans les programmes de formation infirmière tout au long de la crise financière (Moreira and Lafortune, 2016). Dans les temps à venir, les autorités devraient veiller à ce que le vieillissement démographique rapide et la réorientation nécessaire de la prise en charge des patients vers les soins primaires soient pris en compte dans la fixation des *numerus clausus* qui limitent les admissions en formation infirmière. Faute de quoi, on risque d'observer une dégradation de la qualité des soins de santé ou une augmentation de leur coût.

Graphique 13. Le faible nombre d'infirmiers diplômés aggrave les pénuries existantes

Infirmiers diplômés, 2015 ou année la plus proche



Source : Statistiques de l'OCDE sur la santé 2017.

Depuis de nombreuses années, le système de santé se caractérise régulièrement par un phénomène cyclique, suivant lequel les hôpitaux accumulent des arriérés de paiement qui sont financés *in fine* par des transferts de l'administration centrale. Cette accumulation empêche les hôpitaux de fonctionner efficacement, notamment en raison de l'effet induit sur leurs relations avec leurs fournisseurs, ce qui entraîne un gonflement des coûts. Ces arriérés de paiement tiennent à la fois à une budgétisation inadéquate et, dans de nombreux cas, à une gestion hospitalière laissant à désirer. En conséquence, une unité commune nouvellement créée, relevant à la fois du ministère des Finances et du ministère de la Santé, s'emploie à élaborer des mesures destinées à renforcer la responsabilisation des gestionnaires hospitaliers et à permettre des gains d'efficience, grâce une centralisation des achats. On doit à cette unité de nouvelles initiatives annoncées dans le budget de l'État pour 2019, où figuraient à la fois une augmentation du budget annuel des hôpitaux et un renforcement de leur responsabilisation *via* la mise en place de nouvelles procédures de suivi des performances et d'évaluation managériale.

Mesurées en proportion du PIB, les dépenses publiques de prestations de vieillesse ont augmenté rapidement par rapport à la moyenne de l'OCDE au cours des dernières décennies. De plus, dans les années à venir, la hausse du taux de dépendance des personnes âgées devrait entraîner un accroissement des dépenses de retraite de 10½ points de PIB d'ici à 2050, toutes choses étant égales par ailleurs (Ministry of Finance, 2018). Il existe au Portugal un système public de retraite par répartition, assorti d'un mécanisme de minimum retraite et d'un filet de sécurité supplémentaire sous conditions de ressources. Il existe également des régimes de retraite volontaires, à prestations définies ou à cotisations définies, mais leur part dans les retraites globales est modeste.

Les estimations de la Commission européenne donnent à penser que les importante réformes du système public de retraite effectuées jusqu'en décembre 2017 vont améliorer la viabilité des finances publiques face aux enjeux démographiques (European Commission, 2018). Ainsi, l'âge légal de la retraite dans le système public a été porté de 65 ans à 66 ans en 2014, et ses ajustements ultérieurs ont été liés à l'évolution de l'espérance de vie, de sorte qu'il s'établit aujourd'hui à 66 ans et 4 mois. Les voies d'accès anticipé à la retraite ont également été limitées, même si les différences considérables de décote appliquée en cas de départ anticipé observées entre travailleurs suivant leur situation rendent le système inéquitable (OECD, 2019). Par ailleurs, des possibilités de retraite anticipée existent toujours pour les chômeurs de plus de 57 ans, ce qui peut dissuader ces travailleurs âgés sans emploi de tenter de se réinsérer sur le marché du travail (OECD, 2019).

L'amélioration de la viabilité du système de retraite s'est faite au prix d'un report sur les générations futures d'une grande partie de sa charge financière. L'application de clauses de maintien des droits acquis a en partie exclu les retraités antérieurs du champ d'application des réformes ayant réduit la générosité des modalités de calcul des pensions.

Accroître les recettes tout en favorisant la croissance

Au chapitre des ressources budgétaires, les recettes totales des administrations publiques se sont hissées de 40.4 % du PIB en 2009 à 42.7 % du PIB en 2017. Les récentes mesures prises en vue d'accroître les recettes ont notamment consisté à instaurer une taxe sur les boissons sucrées et un nouvel impôt immobilier. Ces initiatives ont contribué à améliorer la tarification des externalités négatives (dans le cas de la première) ainsi que l'efficience de la structure fiscale, en rehaussant la part des recettes provenant de la fiscalité des biens immobiliers, qui constitue une des formes d'imposition ayant les effets de distorsion les plus limités sur le PIB par habitant à long terme (Johansson et al., 2008). Ce surcroît de

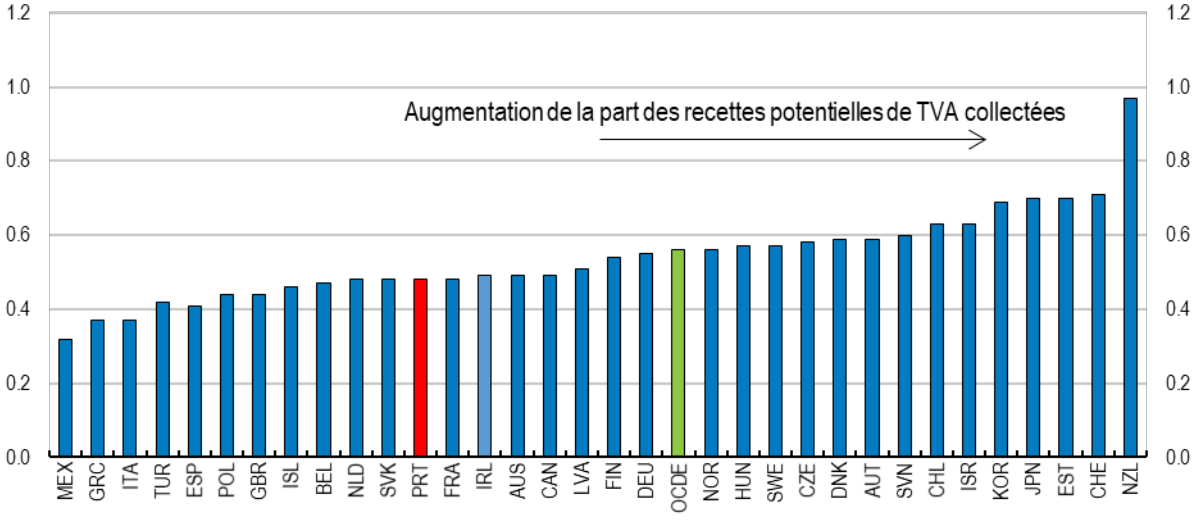
recettes contribuera au financement d'une réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques consistant notamment à augmenter le nombre de tranches d'imposition, qui devrait, d'après les prévisions du gouvernement, réduire légèrement les recettes fiscales.

Il est possible de mettre en œuvre des réformes fiscales complémentaires améliorant à la fois l'efficience du système d'imposition et la viabilité budgétaire (pour une estimation des effets à court terme de certaines réformes des impôts, voir l'encadré 1). Ainsi, les autorités pourraient accroître encore la part des recettes publiques provenant de la fiscalité immobilière. Dans la mesure où l'augmentation des ressources s'obtient par un relèvement des taux d'imposition, les conséquences de tels ajustements en termes de redistribution devraient être évaluées et des mesures compensatoires adoptées si nécessaire.

Au Portugal, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est caractérisée par un éventail de biens et services qui en sont exonérés ou se voient appliquer un taux réduit de TVA. Plus de la moitié des recettes potentielles de TVA n'est pas collectée au Portugal en raison de ces exonérations et taux réduits, d'un recouvrement déficient de l'impôt et de la fraude fiscale. Le régime de TVA est moins efficace au Portugal que dans la zone OCDE en moyenne (Graphique 14). Or, il n'est pas souhaitable d'affaiblir la capacité de prélèvement des taxes sur la consommation, comme la TVA, étant donné qu'elles sont moins préjudiciables à la croissance économique que les impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés (Johansson et al., 2008). La mise en place d'un taux réduit de TVA pour les restaurants et services de restauration en 2016 a eu pour effet de réduire l'assiette de cette taxe, et une telle mesure peut avantager les ménages à haut revenu, qui sont plus enclins à aller au restaurant. En outre, l'expérience d'autres pays européens, comme la France, laisse à penser que l'effet stimulant induit sur l'emploi par ce type de mesure est modeste (Benzarti and Carloni, 2017).

Graphique 14. La plupart des sources potentielles de recettes de TVA ne sont pas imposées

Ratio des recettes de TVA



Note : Le ratio des recettes de TVA est défini comme le rapport entre les recettes effectivement collectées au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les recettes qui pourraient théoriquement être levées si la TVA était appliquée au taux standard à l'ensemble de la consommation finale.
Source : (OECD, 2016)

Les droits d'accises sont toujours plus faibles pour le gazole que pour l'essence. Or, le premier produit généralement davantage d'émissions de particules fines et d'oxydes d'azote les plus polluants d'un point de vue atmosphérique. Le gouvernement a engagé un processus de convergence progressive des droits d'accises, augmentant de 2 centimes par litre la taxe sur le gazole tout en réduisant du même montant la taxe sur l'essence en janvier 2017. Cela dit, ce processus est loin d'être achevé, puisque l'écart de droits d'accises entre l'essence et le gazole reste supérieur à 20 centimes par litre. En outre, les autorités devraient reconsidérer leur décision d'alléger encore la fiscalité de l'essence, dans la mesure où son niveau actuel est déjà insuffisant au regard de l'ensemble des retombées de la consommation d'essence sur l'environnement (Santos, 2017). Il est également possible d'augmenter les prélèvements sur d'autres sources d'énergie, notamment le charbon et le gaz naturel, dont la tarification ne reflète pas correctement l'impact sur l'environnement (évoqué ci-après).

Encadré 1. Quantifier l'effet budgétaire de certaines recommandations

Les estimations suivantes permettent de quantifier de manière approximative l'effet budgétaire de certaines des recommandations formulées dans la présente *Étude*, d'autres n'étant pas quantifiables compte tenu des informations disponibles ou de la complexité des instruments d'action considérés.

Tableau 3. Estimation indicative de l'effet budgétaire annuel de certaines des réformes recommandées

	% du PIB
Dépenses	
- Augmentation des dépenses consacrées aux programmes actifs du marché du travail	-0.5
Surcroît de recettes	
- Impact des réformes structurelles	+0.4
- Amélioration du régime de TVA et de son recouvrement	+1.4
- Augmentation des taxes environnementales	+1.3
EFFET GLOBAL	+2.6

Note : L'estimation de ces effets ne tient pas compte des réponses comportementales pouvant résulter des modifications apportées aux politiques publiques, dans la lignée des travaux de modélisation de scénarios à long terme réalisés antérieurement par l'OCDE (Johansson et al., 2013). Ces estimations correspondent à des effets à court terme et reposent sur : i) l'hypothèse d'une augmentation des dépenses consacrées aux programmes actifs du marché du travail en proportion du PIB les portant au niveau de la moyenne du quintile supérieur des pays de l'OCDE (c'est-à-dire de 0.6 % à 1.1 % du PIB) ; ii) l'effet annuel, sur le PIB, des réformes structurelles quantifiées dans l'encadré 2 (à cinq ans) ; iii) l'hypothèse d'une hausse du ratio des recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) le portant au niveau de la moyenne de l'OCDE ; et iv) l'hypothèse d'une augmentation des recettes de taxes environnementales en proportion du PIB les portant au niveau de la moyenne du quintile supérieur des pays de l'OCDE (c'est-à-dire de 2.2 % à 3.5 % du PIB).
Source : Calculs de l'OCDE.

Il est possible que certains aspects de l'impôt sur le revenu des sociétés ne soient pas propices à la croissance de la productivité globale. Les grandes entreprises, qui sont en moyenne parmi les plus productives au Portugal (OECD, 2017b), sont assujetties à un taux légal d'imposition plus élevé au titre de l'impôt sur les sociétés en raison d'une surtaxe dont le taux augmente avec le niveau des bénéfices imposables. En outre, les petites et moyennes entreprises (PME) peuvent bénéficier d'un taux légal légèrement plus bas au titre de l'impôt sur les sociétés.

Le gouvernement prévoit également d'instaurer un taux d'imposition préférentiel pour les sociétés établies dans les régions intérieures du pays. De telles dispositions ont été adoptées

dans d'autres pays de l'OCDE, comme la France, mais elles peuvent avoir pour effet indésirable de favoriser les transferts de bénéfices sur le territoire national, ou de détourner vers les régions intérieures des activités qui auraient pu être réalisées dans des zones nettement plus productives (telles que Lisbonne, dans le cas du Portugal). Il est souhaitable que les pouvoirs publics interviennent pour soutenir les petites entreprises et les régions à la traîne en cas de défaillance du marché. Néanmoins, les autorités devraient se montrer prudentes dès lors que ces interventions introduisent des distorsions dans le régime d'imposition des sociétés. Une approche plus opportune consisterait à redéployer des fonds publics au bénéfice d'autres mécanismes d'intervention existant déjà, et qui pourraient avoir des effets à plus long terme sur le développement économique des régions intérieures. Ainsi, les investissements publics dans des actifs publics complémentaires pourraient être renforcés dans ces régions. Le gouvernement a mis sur pied un groupe de travail qui réexaminera les exonérations fiscales en vigueur et présentera ses conclusions à la fin de mars 2019 (Tableau 4).

Comme cela est étudié plus avant dans le chapitre 1, l'administration de l'impôt est un domaine qui représente toujours une charge particulièrement lourde pour les entreprises. Tant les comptables fiscalistes que les entreprises soulignent que les fréquentes modifications du droit fiscal constituent le principal déterminant de la complexité du système d'imposition (Borrego et al., 2015). Parmi les autres facteurs figurent le recours généralisé à des dispositions spéciales et la formulation ambiguë des règles de droit fiscal. Dans ce contexte, les autorités devraient simplifier le système d'imposition, notamment en réduisant la place des exonérations et des dispositions spéciales. Une fois cette simplification achevée, la priorité essentielle devrait être de garantir la stabilité du système fiscal.

Tableau 4. Recommandations antérieures concernant l'amélioration de la viabilité budgétaire

Recommandation	Mesures prises depuis l'*Étude* de février 2017
Réduire les exonérations fiscales, les taux spéciaux et les dépenses fiscales.	Le ministre des Finances a mis sur pied un groupe de travail chargé de réexaminer les avantages fiscaux en vigueur (les exonérations, taux spéciaux, etc.) en procédant à une analyse coûts-avantages des dépenses fiscales actuelles. Ce groupe de travail présentera un rapport à la fin de mars 2019.

Renforcer la stabilité financière

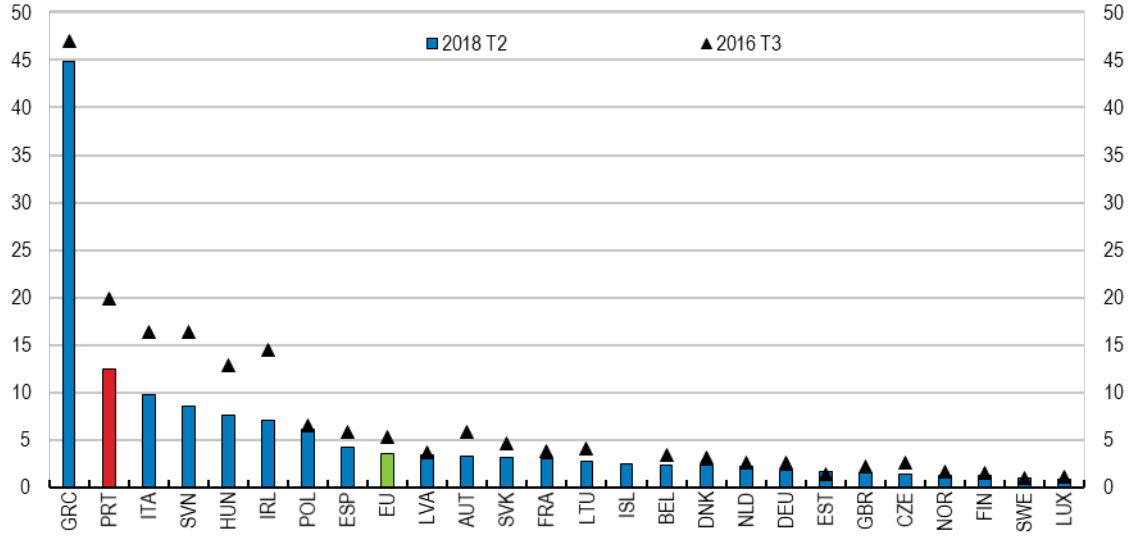
Le Portugal est sorti d'une grave crise bancaire avec un secteur bancaire désendetté, recapitalisé et restructuré. Le volume de prêts à la clientèle a sensiblement diminué au cours des 10 dernières années, et ils représentent aujourd'hui environ 60 % des actifs totaux. Par ailleurs, la structure de financement du secteur bancaire est devenue plus stable, dans la mesure où elle repose davantage sur les dépôts et les financements sur fonds propres et moins sur les marchés de valeurs mobilières et interbancaire.

La qualité des actifs du système bancaire s'améliore depuis quelques années. Le stock de créances douteuses et litigieuses (CDL) des banques portugaises a diminué de plus de 35 % (soit environ 18 milliards EUR) entre juin 2016 et juin 2018 (Graphique 15). En outre, le ratio de CDL a lui aussi baissé de quelque 6.2 points de pourcentage, dans un contexte où les efforts de désendettement ont permis d'en abaisser le dénominateur. Dans le secteur bancaire, le taux de couverture des pertes sur prêts est élevé (Graphique 16), car les provisions pour dépréciation constituées au titre des CDL ont augmenté ces dernières années. Les banques ont amélioré leur évaluation des risques concernant les nouveaux prêts, avec des écarts de taux d'intérêt présentant une différenciation en fonction du profil

de risque des emprunteurs plus forte qu'avant la crise (Banco de Portugal, 2017). Ces dernières années, la valeur des prêts accordés à des entreprises présentant un faible risque de crédit a été sensiblement supérieure à celle des crédits octroyés à des entreprises présentant un risque de crédit élevé (Banco de Portugal, 2017). Néanmoins, l'encours de créances douteuses ou litigieuses demeure un des plus volumineux de la zone OCDE, même s'il a notablement diminué au cours des dernières années (Graphique 15), et il pèse sur la rentabilité et la solvabilité des banques (voir ci-après).

Graphique 15. Le ratio des CDL reste élevé au Portugal

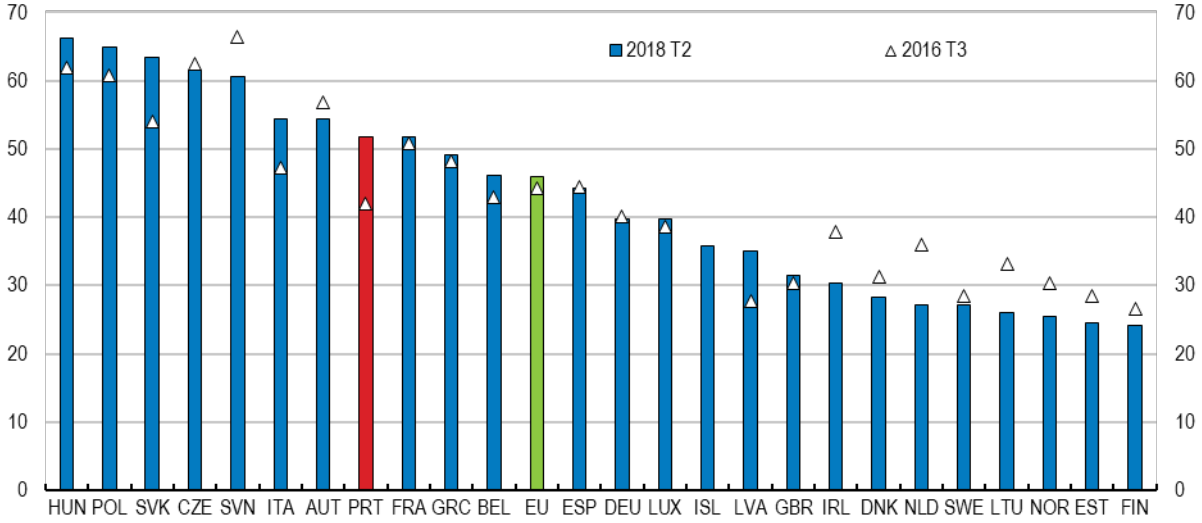
Créances douteuses et litigieuses par pays rapportées au total des encours



Note : Sont prises en compte les 7 banques suivantes : Banco BPI SA ; Banco Comercial Português SA ; Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo, CRL ; Caixa Económica Montepio Geral ; Caixa Geral de Depósitos SA ; Novo Banco ; et Santander Totta.
Source : Autorité bancaire européenne (ABE), « Tableau de bord de suivi des risques ».

Graphique 16. Le ratio de couverture des pertes sur prêts est élevé au Portugal

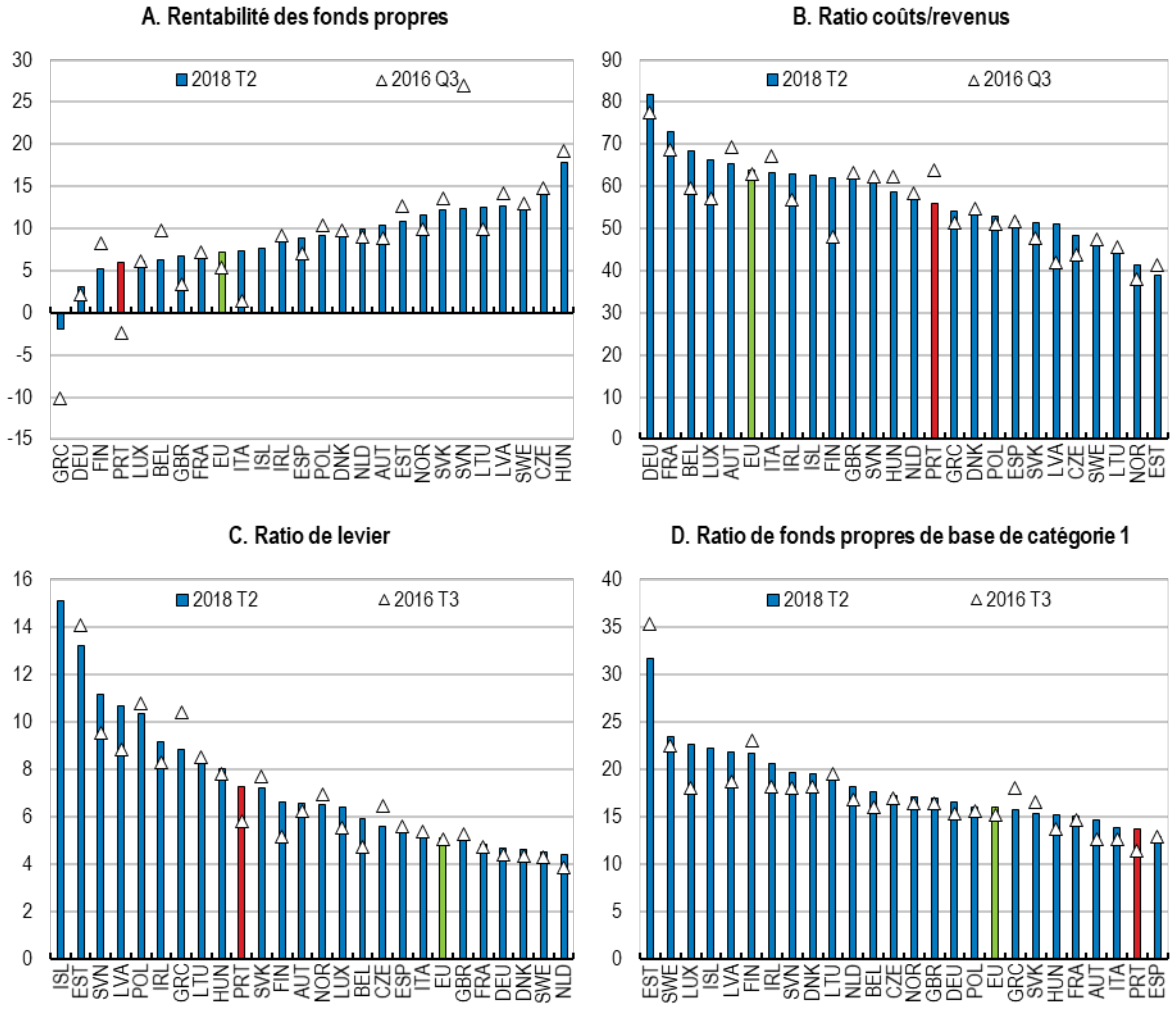
Ratio de couverture en pourcentage des CDL



Source : Autorité bancaire européenne (ABE), « Tableau de bord de suivi des risques ».

La rentabilité des banques portugaises s'est améliorée, mais elle demeure faible comparée à celle des établissements d'autres pays de l'UE (Graphique 17, partie A). Les banques ont réduit leurs charges d'exploitation de 27 % depuis 2010, ce qui s'explique en partie par une diminution du nombre de leurs succursales et des réductions d'effectifs. Par ailleurs, des gains d'efficience ont été réalisés et le coefficient d'exploitation des banques est maintenant inférieur à la moyenne de l'UE (Graphique 17, partie B). Les produits d'intérêts nets, qui constituent la principale source de recettes des banques portugaises, ont augmenté de 4.6 % en 2017. Néanmoins, la rentabilité des banques continue à pâtir de nouvelles dépréciations au titre de créances douteuses ou litigieuses.

Graphique 17. Des vulnérabilités subsistent dans le secteur bancaire portugais



Note : Le calcul du ratio de levier et le ratio de fonds propres de catégorie 1 est fondé sur les règles de Bâle III qui s'appliqueront à la fin de la période de transition en 2019.
Source : Autorité bancaire européenne (ABE), « Tableau de bord de suivi des risques ».

Tant que la rentabilité des banques demeurera faible, la croissance organique de leurs fonds propres sera limitée. Néanmoins, en 2017, un certain nombre de banques ont procédé à des injections de capitaux et émis des fonds propres complémentaires et des fonds propres additionnels de catégorie 1 (AT1), améliorant ainsi leur niveau de fonds propres. Le ratio de levier (c'est-à-dire le rapport entre fonds propres de base et actifs) de l'ensemble du

secteur est nettement supérieur à la moyenne de l'UE (Graphique 17, partie C). Néanmoins, son ratio de fonds propres de catégorie 1 (un indicateur de solvabilité des banques correspondant au rapport entre leurs fonds propres et leurs actifs pondérés en fonction des risques) demeure bas (Graphique 17, partie D), en raison de l'existence d'actifs risqués, parmi lesquels figurent les CDL. Compte tenu du niveau de solvabilité relativement bas des banques, le secteur est exposé à des chocs négatifs.

Améliorer la rentabilité et la solvabilité des banques et des entreprises

Pour renforcer durablement la rentabilité et la solvabilité des banques, il est essentiel que la réduction des CDL se poursuive. Les autorités se sont attaquées à ce problème en s'inscrivant dans le cadre d'un vaste plan d'action européen et en adoptant une stratégie nationale qui s'articule autour de trois axes : i) un arsenal juridique, judiciaire et fiscal ; ii) des mesures de surveillance ; et iii) des options de gestion des CDL. Parmi toutes ces mesures, on peut citer en particulier celles qui sont mises en œuvre au titre du programme « *Programa Capitalizar* », la surveillance prudentielle engagée dans le cadre du SSM et les plans de réduction des CDL soumis aux autorités de surveillance par les banques.

Au cours des dernières années, les autorités ont sensiblement amélioré le cadre réglementaire en vue de remédier au problème des CDL, dans le contexte du Mécanisme de surveillance unique (voir l'annexe 1). Cela se traduit notamment par un contrôle de la mise en œuvre des plans d'apurement des CDL qui ont été présentés par trois banques ayant de volumineux encours de créances douteuses ou litigieuses. Ces plans comprennent des objectifs opérationnels spécifiques par catégorie d'actifs, assortis d'un calendrier, et les objectifs de réduction initialement prévus auraient été atteints (Banco de Portugal, 2018). Cependant, les objectifs et le calendrier de réduction des encours de CDL n'ont pas été rendus publics, de sorte qu'il est impossible au grand public d'en évaluer la rigueur et de savoir si les banques dévient de la trajectoire prévue par leur plan. Faire connaître le contenu de ces plans et les progrès accomplis dans leur mise en œuvre pourrait renforcer la crédibilité des banques et accentuer les pressions qui s'exercent en faveur de la réalisation des objectifs définis. En revanche, cela pourrait infléchir les prix auxquels les banques peuvent céder les actifs compromis si les acteurs des marchés sont informés des cessions auxquelles une banque particulière va devoir procéder pour respecter son plan à une date donnée. Quoi qu'il en soit, il faudra continuer de suivre de très près ces plans, et les autorités compétentes devraient modifier les exigences de fonds propres supplémentaires en fonction des résultats obtenus par les banques pour se rapprocher de leurs objectifs. Il faudrait aussi continuer d'encourager les passations en charges, en tenant compte des mesures en cours de mise en œuvre, y compris au niveau européen, visant à renforcer les provisions devant être constituées au titre des CDL dans les bilans des banques.

Parallèlement à la modification du cadre de surveillance, les autorités pourraient envisager de jouer un rôle plus actif dans le développement d'un marché des créances compromises afin d'aider les banques à assainir leur bilan. Si le secteur public a une certaine marge de participation au développement d'un tel marché, par exemple en créant des sociétés publiques de gestion d'actifs (OECD, 2017c), l'actuelle réglementation de l'UE vis-à-vis des aides publiques soulève des difficultés à cet égard. De plus, les autorités portugaises ont récemment mené une étude qui a permis de conclure que la possibilité de transférer en bloc les CDL du secteur bancaire à une société publique de gestion d'actifs est faible compte tenu des caractéristiques des actifs sous-jacents (Tableau 5).

Différentes mesures ont été prises par les pouvoirs publics depuis 2016 pour réduire l'endettement des entreprises et améliorer le recouvrement des prêts. Ces mesures,

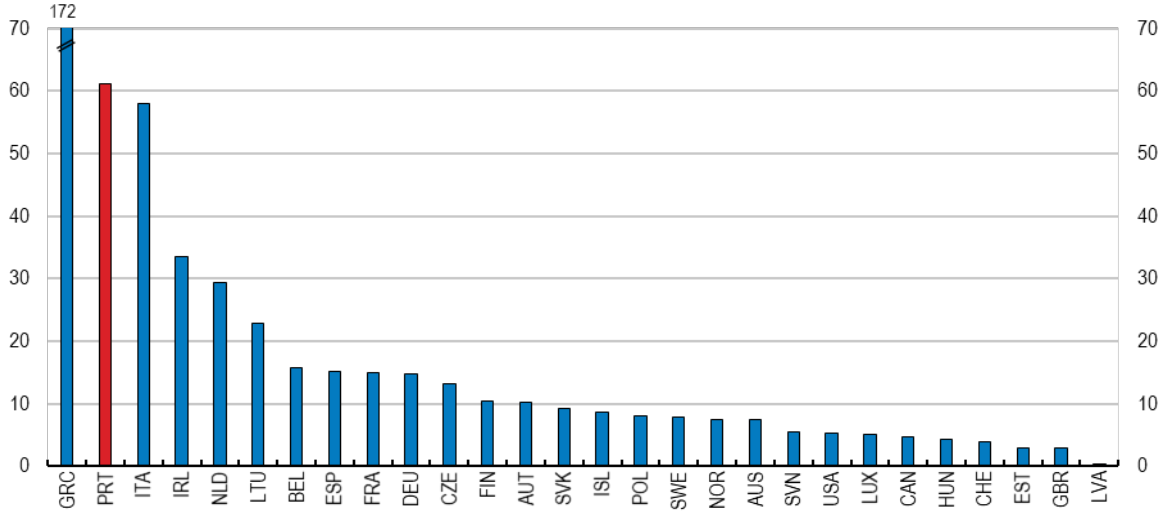
introduites dans le cadre du « *Programa Capitalizar* », consistent notamment à favoriser le recours à des mécanismes extra-judiciaires et à promouvoir des procédures judiciaires efficientes et transparentes, en partie pour améliorer les taux de récupération de créances. Ce programme prévoit également un dispositif d'alerte précoce visant à informer les entreprises sur leur situation financière, qui est en cours de mise au point par l'Agence publique portugaise pour les PME (IAPMEI) en collaboration avec la Banque du Portugal et l'administration fiscale, sous la coordination du gouvernement portugais. Ces évolutions vont dans la bonne direction. Toutefois, la plupart des mesures récemment prises par les pouvoirs publics visaient la restructuration des entreprises, et c'est pour les sociétés traversant une passe difficile mais viables par ailleurs qu'elles sont le plus efficaces.

La poursuite de l'apurement des CDL reste une entreprise délicate. Le ratio de CDL est particulièrement élevé pour le secteur des sociétés non financières, qui représentent environ 65 % de l'encours total de créances douteuses ou litigieuses. Dans la mesure où il est peu probable que certaines CDL soient jamais recouvrées, il faudrait continuer d'encourager les passations en charges, en tenant compte des mesures adoptées au niveau européen. Les banques restent vulnérables à toute réduction de la valeur des garanties fournies, en dépit de la hausse du ratio de couverture (Graphique 18).

De manière plus générale, le niveau élevé d'endettement du secteur privé est préoccupant. Bien qu'il ait régulièrement diminué, l'encours de la dette du secteur privé demeure volumineux (Graphique 7, partie B). Si la moitié environ des sociétés non financières ne sont pas endettées du tout, certaines le sont lourdement. Environ 35 % des sociétés non financières ayant contracté une dette financière se caractérisent par un taux de couverture des intérêts inférieur à 1, de sorte qu'elles sont exposées à toute hausse des taux d'intérêt. En cas de choc négatif, certaines de ces sociétés non financières pourraient être à l'origine d'une augmentation des encours de CDL.

Graphique 18. Le rapport des CDL nettes de provisions aux fonds propres est élevé au Portugal

CDL nettes de provisions en proportion des fonds propres, 2018 T1 ou dernière période pour laquelle des données sont disponibles, en pourcentage



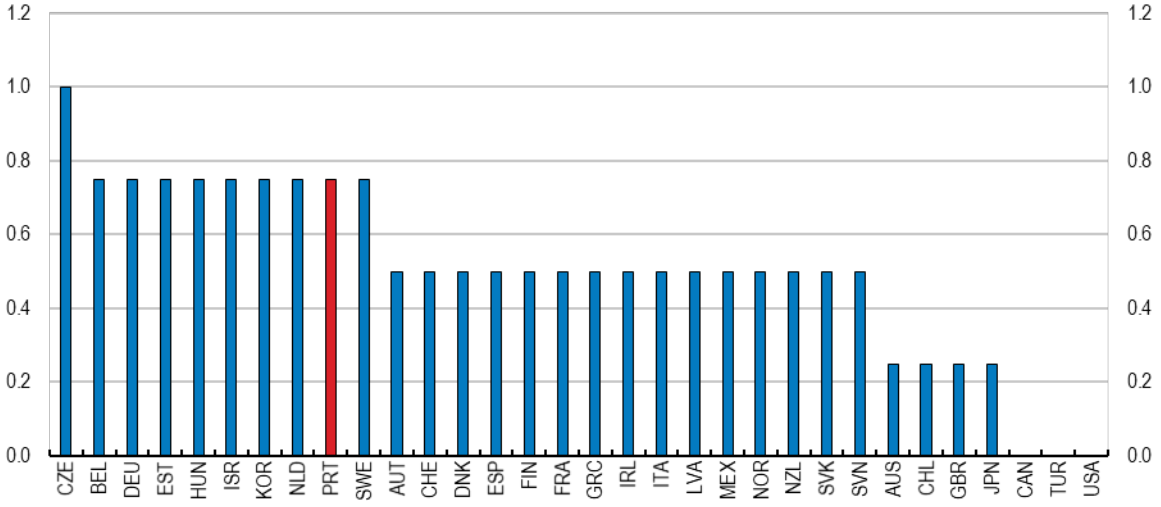
Note : Le graphique présentant les CDL nettes de provisions en proportion des fonds propres permet d'évaluer de quelle manière les banques seraient affectées dans un scénario extrême où toutes les CDL seraient passées en charge et dans l'hypothèse où aucune garantie n'a été donnée.
Source : FMI, Indicateurs de solidité financière.

Optimiser le régime d'insolvabilité

Un régime d'insolvabilité efficace, permettant un apurement rapide des dettes, améliore le fonctionnement des marchés du crédit (Andrews and Petroulakis (2017)) et l'apurement des créances douteuses ou litigieuses. Le régime d'insolvabilité applicable au Portugal pour les restructurations d'entreprises est devenu plus efficace au début de l'année 2010, grâce à l'instauration de la procédure spéciale de redressement (PER, *Processo Especial de Revitalização*) évoquée plus haut. Néanmoins, le droit de la faillite est très restrictif pour les entrepreneurs défaillants (Graphique 19 ; (Adalet McGowan, Andrews and Millot, 2017)). Le délai de libération des débiteurs (au-delà duquel ils sont dispensés de rembourser leurs dettes avant de faire faillite) est de 5 ans, alors qu'il est souvent de 3 ans dans les autres pays européens. Les exonérations applicables aux actifs des débiteurs insolvables (qui permettent à ces derniers de les conserver en cas de faillite) sont limitées aux seuls éléments vitaux. Cela s'est traduit par un nombre très limité de faillites personnelles.

Graphique 19. La loi sur les faillites personnelles est stricte au Portugal

Indicateur d'insolvabilité de l'OCDE : traitement des entrepreneurs faillis, 2016



Note : L'indicateur est construit à partir des réponses au questionnaire de l'OCDE sur les régimes d'insolvabilité. Il varie de 0 (le moins strict) à 1 (le plus strict). Le " traitement des entrepreneurs faillis " prend en compte les aspects suivants : délai de réhabilitation ; et exemptions de faillite.
Source : Adaptation du Secrétariat à partir de Adalet McGowan et al. (2017).

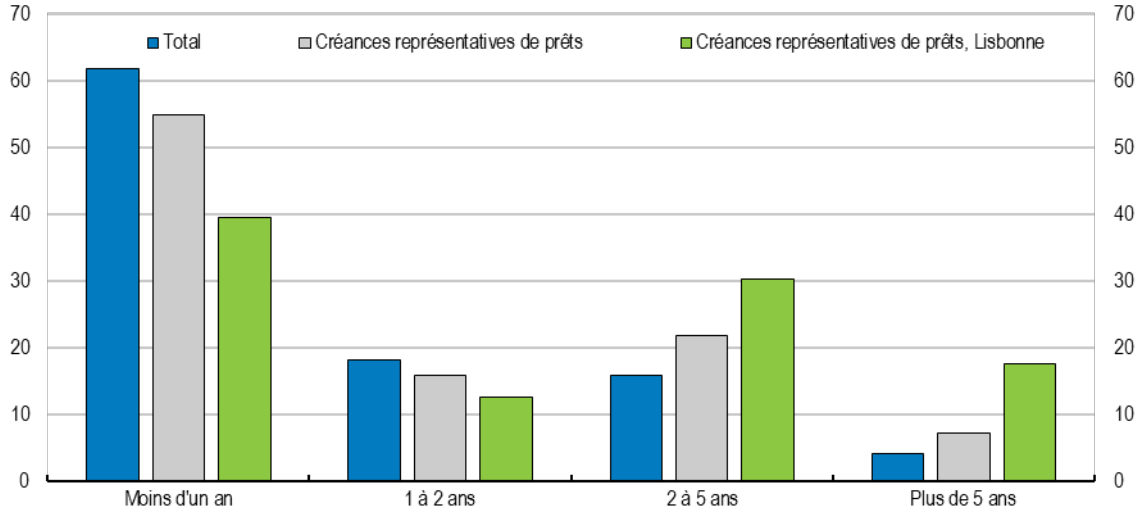
Le droit de la faillite revêt souvent une plus grande importance que les régimes d'insolvabilité des sociétés pour les petites entreprises (Armour and Cumming, 2008). Les entrepreneurs utilisent fréquemment leurs fonds personnels avant de se constituer en société et de bénéficier de la protection d'un statut à responsabilité limitée (Berkowitz and White, 2004) (Cumming, 2012), et les créanciers exigent souvent de leur part des garanties personnelles. Au Portugal, ces garanties sont monnaie courante : si le niveau des exigences de garanties est un des plus élevés de la zone OCDE (puisqu'elles sont imposées dans environ 80 % des cas ; OECD, 2018a), les sûretés sont généralement des actifs économiques et des garanties personnelles fournies par des propriétaires des entreprises. Ces exigences de garanties aident les banques à écarter les entreprises à risque, mais une fois qu'une entreprise est en défaut de paiement, elles peuvent avoir des répercussions négatives sur les banques, dans la mesure où la saisie des biens fournis en garantie n'est pas facile en pratique. Les banques devraient dont plutôt adopter un modèle économique axé

davantage sur l'évaluation du plan d'activité de l'entreprise souhaitant emprunter des fonds et de ses flux de trésorerie.

Les garanties personnelles fournies par les propriétaires d'entreprises compliquent considérablement les procédures d'insolvabilité. Cela tient au fait que le propriétaire d'une entreprise défaillante ayant fourni des garanties personnelles voit sa responsabilité engagée, si bien qu'il risque lui-même la faillite s'il ne peut rembourser toutes les dettes. La réalisation de ces garanties passe souvent par des procédures judiciaires, qui peuvent être longues au Portugal (Graphique 20, voir aussi le chapitre 2). Ces procédures sont coûteuses et la valeur des garanties peut sensiblement diminuer pendant leur déroulement. Cela transparaît dans un taux de recouvrement très bas, de 5 % seulement en moyenne (Ministry of Justice, 2017).

Graphique 20. Les procédures judiciaires impliquant des créances représentatives de prêts peuvent être longues

Part des procédures judiciaires par durée, en pourcentage



Source : Ministère de la Justice.

Il faudrait assouplir le droit de la faillite, de manière que celle-ci puisse être une solution viable pour certaines personnes lourdement endettées. Une telle réforme passe généralement par une réduction du délai de libération des débiteurs, comme cela a été fait récemment dans d'autres pays européens tels que l'Espagne et l'Irlande. Dans ces pays, ces réformes ont débouché sur une augmentation du nombre de personnes décidant de se déclarer en faillite. Une réglementation moins rigoureuse des faillites peut avoir un effet négatif sur l'offre de crédit (les droits des créanciers au regard de la loi étant plus limités), ainsi que le montrent Berkovitz et White (2004) ; cela dit, elle garantirait effectivement les droits des créanciers, alors qu'en l'absence de cette garantie effective, ceux-ci continuent de renégocier les prêts accordés à des débiteurs défaillants, au lieu d'engager contre eux des procédures judiciaires longues et incertaines en vue d'obtenir le règlement de leurs créances.

Par ailleurs, il serait opportun d'envisager la création d'un régime extrajudiciaire de liquidation des entreprises. Un tel système a récemment été mis en place dans d'autres pays de l'OCDE, comme le Japon (OECD, 2017a). L'objectif d'un régime extrajudiciaire de liquidation des entreprises devrait être d'enclencher la procédure d'apurement des dettes à

un stade précoce, afin d'empêcher une dégradation des actifs du débiteur, et de rendre transparente la situation financière du débiteur, ce qui révèle souvent l'existence d'actifs dissimulés. Les augmentations de valeur des actifs recouvrables devraient être partagées avec les débiteurs, de manière à les inciter à s'impliquer dans les procédures d'apurement des dettes. Une telle mesure viendrait en complément de celles qui ont été inscrites dans le budget de 2018 et qui permettent aux créanciers de déduire de leur impôt sur les sociétés les pertes subies dans le cadre des procédures d'apurement de dettes, les incitant ainsi à assumer en partie le fardeau de ces procédures.

Tableau 5. Recommandations antérieures concernant l'amélioration de la stabilité financière

Recommandation	Mesures prises depuis l'*Étude* de février 2017
Renforcer les incitations réglementaires actuelles à réduire les créances douteuses ou litigieuses, notamment par la passation en charges et la cession de ces créances.	Une stratégie globale de réduction des créances douteuses ou litigieuses (CDL) est mise en œuvre depuis la fin de 2016. Elle recouvre des initiatives correspondant à 3 piliers essentiels, coordonnées entre l'ensemble des parties concernées : i) des réformes juridiques/judiciaires, fiscales et autres ; ii) des mesures de surveillance prudentielle ; et iii) différentes possibilités de gestion des CDL, notamment celle d'élaborer des solutions à l'échelle de l'ensemble du système bancaire.
Soutenir l'émergence d'un marché des créances compromises, notamment par la création de sociétés de gestion d'actifs.	Selon une étude réalisée par les autorités portugaises, la possibilité d'un transfert massif des CDL du système bancaire à une société de gestion d'actifs est limitée.

Relever les défis auxquels est confrontée l'économie à moyen terme

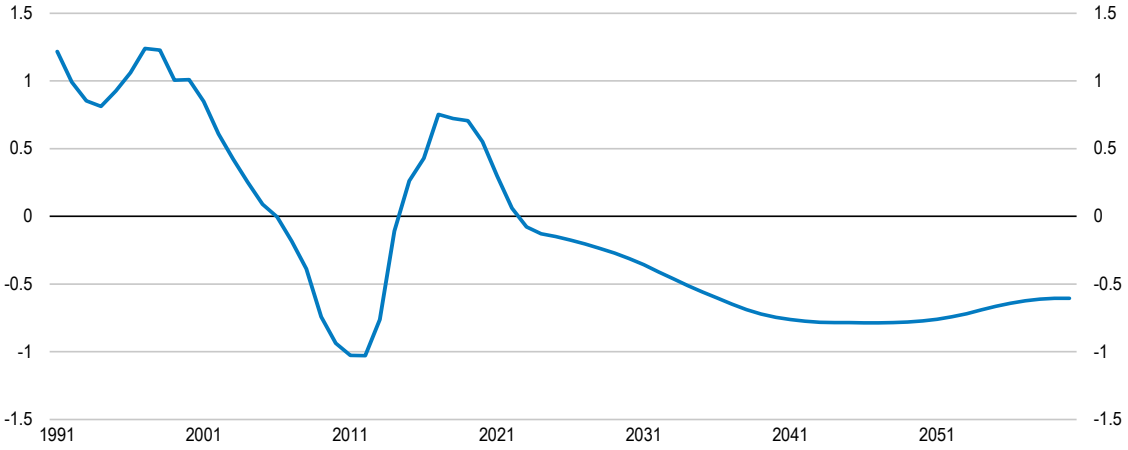
Comme il a été observé plus haut, le bien-être demeure, dans la majorité de ses dimensions, bien en deçà des niveaux mesurés dans d'autres pays de l'OCDE, et les niveaux de vie ont peu convergé ces toutes dernières années. Pour atténuer encore ces différences, les autorités portugaises doivent continuer de revitaliser l'économie. Cette revitalisation passera par deux canaux : doter la population d'âge actif de la capacité de jouer un rôle plus actif sur le marché du travail et lui offrir des opportunités pour le faire, et redynamiser la croissance de la productivité.

Améliorer l'utilisation de la main-d'œuvre et lutter contre la pauvreté

Les ressources en main-d'œuvre disponible commenceront à diminuer à partir de 2023, avec le vieillissement de la population (Graphique 21). Il en résultera un affaiblissement de la croissance économique, sauf si l'on utilise mieux les ressources de main-d'œuvre existantes, notamment en réinsérant dans l'emploi les chômeurs et les actifs marginalisés. Des mesures qui permettront d'offrir à cette main-d'œuvre de meilleures chances de trouver du travail, de monter en compétences et de recueillir les fruits d'une augmentation de sa productivité, permettront aussi à toute la société portugaise de gagner en inclusivité et en bien-être global.

Graphique 21. Le vivier de main-d'œuvre devrait diminuer à long terme

Évolution de l'emploi potentiel en pourcentage

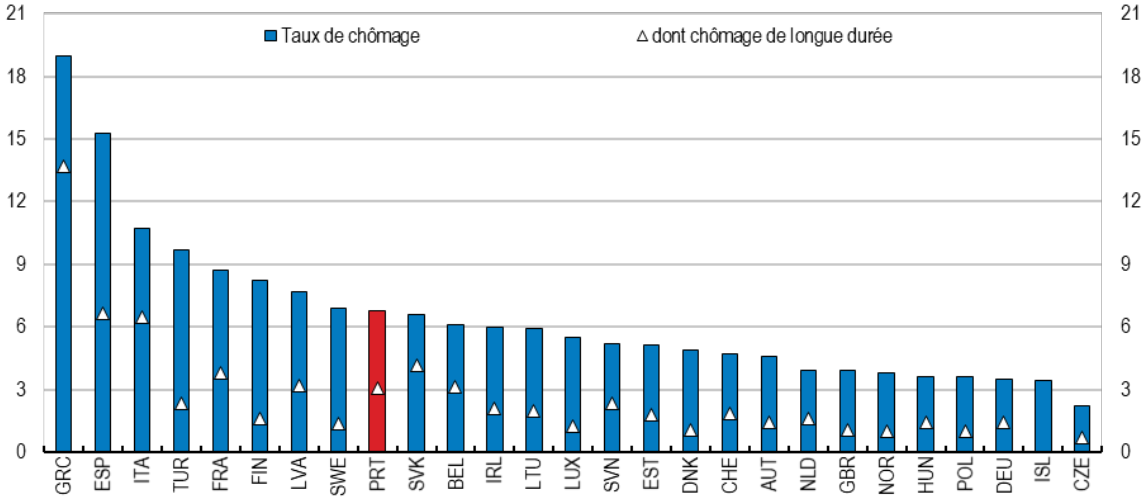


Note : L'emploi potentiel tient compte de la population d'âge actif, du taux d'activité potentiel de la main-d'œuvre et du taux de chômage d'équilibre.
Source : Scénario de référence à long terme de l'OCDE.

Quoique connaissant une décrue rapide, le chômage des jeunes et des personnes peu qualifiées demeure élevé au Portugal. Il en va spécialement ainsi pour les jeunes sans expérience professionnelle, cependant que de nombreux autres n'ont connu le travail que par intermittence, au gré d'emplois de courte durée. Le taux de chômage de longue durée demeure élevé (Graphique 22), les peu qualifiés constituant les deux tiers environ des chômeurs de longue durée adultes (Düll et al., 2018). En effet, l'insuffisance du niveau de qualification figure parmi les obstacles les plus fréquents auxquels se heurtent les chômeurs (Graphique 23 ; Düll et al., 2018[38]).

Graphique 22. L'incidence du chômage de longue durée est élevée au Portugal

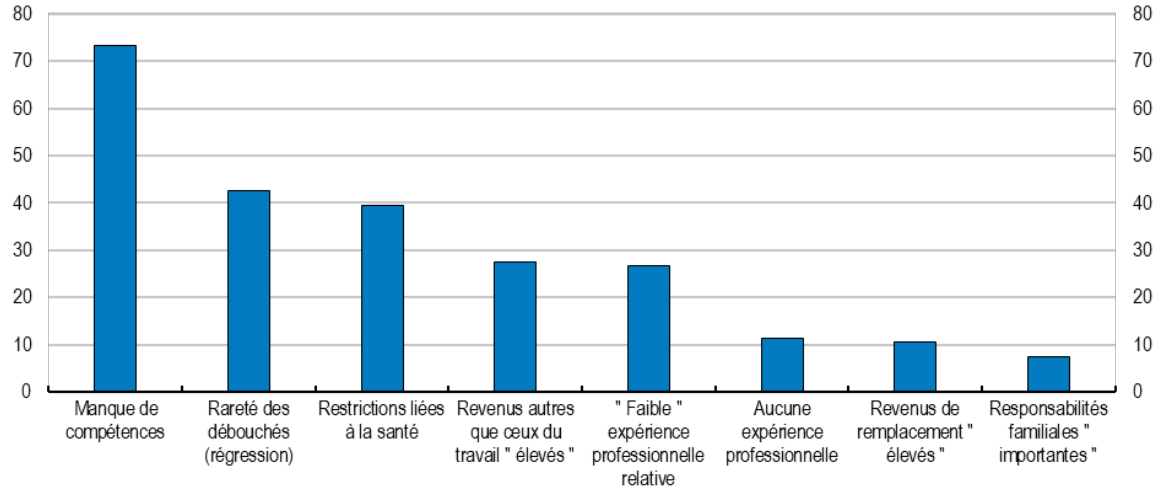
En pourcentage du total de la population active, 2018 T3



Source : Eurostat, Enquête sur les forces de travail.

Graphique 23. Les obstacles à l'emploi sont importants pour les personnes peu qualifiées

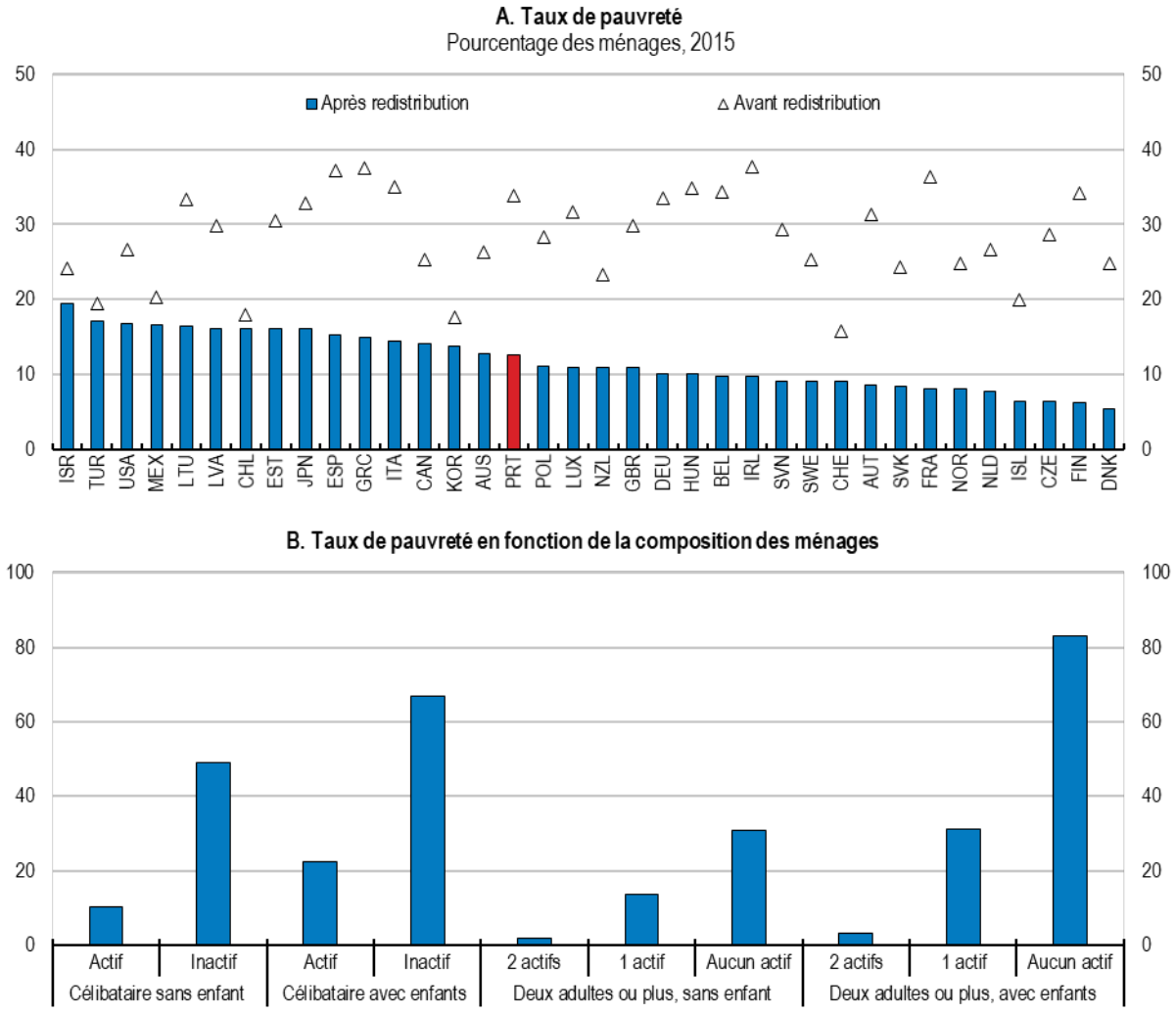
Pourcentage de chômeurs ou de personnes ayant des liens ténus avec le marché du travail



Note : Les chômeurs sont souvent confrontés à différents obstacles à l'emploi empêchent leur retour sur le marché du travail. Dans OCDE (2018), ces obstacles ont été estimés/attribués à chaque chômeur. Le graphique montre le nombre de chômeurs qui sont confrontés à chacun des obstacles à l'emploi. Les obstacles rencontrés pouvant être multiples, la somme des pourcentages d'obstacles à l'emploi n'est donc pas forcément égale à 100.
Source : OCDE (2018), « Faces of joblessness in Portugal ».

La pauvreté mesurée par le revenu marchand atteint un taux élevé au Portugal (Graphique 24, Partie A) et frappe surtout les ménages au chômage ayant des enfants à charge (Graphique 24, Partie B). En revanche, la pauvreté diminue fortement une fois mesurée par le revenu disponible (Graphique 24, Partie A), ce qui s'explique amplement par les mesures de garantie de ressources. Ainsi, les allocations de chômage ordinaires, appelées *Subsidio de desemprego*, sont relativement généreuses. Les personnes qui ne sont pas admissibles aux prestations de l'assurance chômage peuvent bénéficier de différentes autres prestations, notamment d'un revenu minimum garanti (*Rendimento Social de Inserção*), dont l'attribution est soumise à des conditions de ressources. Cette aide a été diminuée au début des années 2010, sur fond de crise budgétaire, notamment pour les ménages avec des personnes et des enfants à charge. Il est prévu de revenir complètement sur cette diminution en 2019, ce qui aidera à alléger la pauvreté dans les ménages concernés. Il conviendrait que ces prestations continuent d'être strictement conditionnées à une recherche active d'emploi, une option qui sera efficace aussi longtemps que les mesures correspondantes d'activation et d'accompagnement dans l'emploi seront en place (voir ci-dessous).

Graphique 24. La pauvreté est élevée parmi les ménages sans emploi



Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des revenus et la pauvreté.

Les services publics de l'emploi ont développé leurs services d'accompagnement des demandeurs d'emploi

Le service public de l'emploi (*Instituto do Emprego e da Formação Profissional*) a été soumis à une réforme en profondeur depuis 2012, dans le cadre du programme intitulé *Programa de Relançamento do Serviço Público de Emprego*. Cette transformation s'est poursuivie avec la mise en place du « guichet unique pour l'emploi », projet qui s'inscrivait dans le cadre du programme de simplification administrative SIMPLEX+. Ces mesures ont permis de renforcer la coordination avec d'autres services publics, notamment avec l'Institut de sécurité sociale, et d'améliorer les services en ligne accessibles aux usagers dotés de compétences numériques. Le service public de l'emploi a également renforcé son rôle d'intermédiation dans l'emploi, modernisé sa base de données en ligne recensant les postes à pourvoir et développé sa coopération avec les employeurs, notamment en mettant en place des conseillers réservés aux employeurs concernés (« Gestor+ »). Ces mesures sont de nature à aider les demandeurs d'emploi qui sont relativement employables.

En parallèle, le service public de l'emploi a renforcé son accompagnement des demandeurs d'emploi. Différents programmes actifs du marché du travail ont été mis en place, qui sont déployés à l'issue d'une évaluation individuelle des demandeurs d'emploi ; sont ainsi proposés des services de conseil, des stages, des aides à l'embauche, de la formation, des emplois d'intérêt public et la présentation de candidats à des entretiens d'embauche. En contrepartie, des obligations strictes de rendez-vous avec les conseillers pour l'emploi ont été fixées aux deux groupes cibles : les demandeurs d'emploi de 45 ans et plus et les chômeurs en situation de chômage depuis six mois et plus. Ces conditions plus strictes ont eu pour effet d'améliorer considérablement les perspectives d'embauche des demandeurs d'emploi (Martins and Pessoa e Costa, 2014). Depuis 2016, cette stratégie est renforcée pour personnaliser davantage les mesures d'activation et les élaborer en collaboration avec les demandeurs d'emploi. Dans ce cadre, la fréquence à laquelle les utilisateurs doivent se présenter aux services publics de l'emploi a été assouplie (avec prise en compte des circonstances individuelles par exemple), et les critères d'affectation des conseillers aux demandeurs d'emploi ont été revus.

Les mesures d'activation devraient permettre d'améliorer l'employabilité des demandeurs d'emploi

Les mesures de formation, y compris en milieu professionnel, peuvent aider les individus à acquérir les compétences professionnelles recherchées et à s'insérer sur le marché du travail. L'importance plus grande donnée aux mesures de formation s'est récemment traduite par une augmentation de la fréquentation des programmes de stages par les chômeurs inscrits : elle est ainsi passée de moins de 10 % au début de 2016 à plus de 14 % au deuxième semestre de 2018. Cela étant, les taux de participation à l'éducation et la formation des adultes sont spécialement faibles au Portugal, en particulier parmi les chômeurs et les inactifs.

Le gouvernement renforce actuellement ses programmes de stages en milieu professionnel. Le programme *Estágios Emprego*, introduit en 2013, vise essentiellement les jeunes de 18 à 30 ans, ou ceux qui ont achevé leurs études depuis peu. Son objectif est de faciliter la transition de l'école au travail. Sa durée varie de neuf à 12 mois. Dans une publication, l'OCDE (OECD, 2017[e]) montre que cette mesure améliore notablement la situation des bénéficiaires au regard de l'emploi (Graphique 25). En 2017, le gouvernement a mis en place un nouveau programme de stages en milieu professionnel (« *Estágios Profissionais* ») destinés aux jeunes, cette mesure incluant le versement d'une aide ponctuelle à l'employeur qui recrute un stagiaire à l'issue de son stage (Tableau 6).

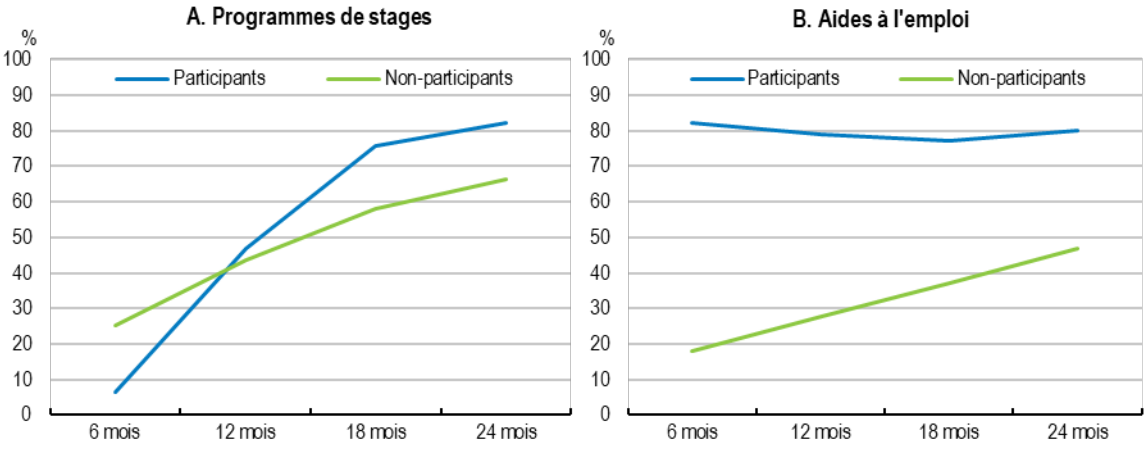
Certains demandeurs d'emploi doivent passer par un programme intensif de montée en compétences et de reconversion. Parmi les programmes de formation de ce type, l'on citera « *Aprendizagem* », un programme de formation professionnelle initiale en alternance, et « *Cursos de Educação e Formação de Adultos* », un programme d'éducation et de formation des adultes, qui dispense un enseignement général et technologique. Ces deux programmes de plus longue durée ont des retombées positives sur l'emploi, même si celles-ci tendent généralement à ne se manifester que plusieurs années après la fin de la formation (Düll et al., 2018). Il est important d'observer que l'un comme l'autre dispensent des formations qualifiantes, validant un niveau de qualification à l'issue de la formation (MTSSS, 2018). Ces programmes devraient être étendues à une fraction aussi grande que possible de la main-d'œuvre non qualifiée.

Le programme *Qualifica*, qui agrège un ensemble de mesures d'éducation et de formation, est entré en vigueur en janvier 2017. Il a pour but d'améliorer le niveau de qualification de

la population adulte et son employabilité en concevant des parcours de formation sur mesure, qui visent principalement les adultes peu qualifiés, mais aussi les jeunes n'étant ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation (NEET). Ce programme repose sur la reconnaissance, la validation et la certification de compétences et assure la reconnaissance formelle d'acquis non formels et de compétences développées via l'expérience professionnelle. Les participants à *Qualifica* sont renvoyés vers les programmes qui leur sont adaptés, parmi lesquels *Aprendizagem* et *Cursos de Educação e Formação de Adultos*. *Qualifica* est un programme prometteur, qui combine de nombreuses mesures dont l'efficacité, s'agissant d'offrir plus de perspectives d'embauche à ceux qui sont en recherche d'emploi et de maintenir le plus grand nombre possible de NEET en contact avec le marché du travail, est avérée.

Graphique 25. L'efficacité des programmes du marché du travail est variable en termes de retour à l'emploi

Estimation des ratios d'emploi après le démarrage des programmes



Note : Les personnes participant à l'un des programmes à un moment t sont comparées à un groupe de " contrôle " ou de personnes comparables ne participant pas à ce programme au moment t. Le groupe de contrôle a été composé à l'aide de techniques d'appariement des scores de propension. Plus précisément, les personnes ont été appariées en fonction des critères suivants : âge, genre, statut matrimonial, nombre d'enfants, années de scolarité, date d'inscription auprès du service public de l'emploi et expérience professionnelle antérieure. Le graphique permet de comparer les résultats en matière d'emploi des deux groupes à t+6, t+12, t+18 et t+24. Dans la partie A, pour les résultats des participants à t+6, il faut tenir compte du fait que la plupart d'entre eux n'ont pas encore achevé leur programme de stage, ce qui fait qu'ils ne sont pas considérés comme ayant un emploi (effet de « verrouillage »).
Source : OECD (2017), « Labour Market Reforms in Portugal 2011-15: A Preliminary Assessment ».

La situation de l'emploi va également bénéficier de diverses améliorations dans le système d'éducation des adultes. Ainsi qu'il a été vu en détail dans l'*Étude économique* 2017 de l'OCDE sur le Portugal, il y a spécialement matière à réformer encore l'organisation de l'enseignement et la formation professionnels (EFP) (OECD, 2017c). Même si l'offre d'EFP s'est considérablement étoffée ces dix dernières années, le système est morcelé, la gouvernance et la prestation de l'EFP relevant toutes deux de la tutelle de deux ministères différents. Il en résulte une multiplication des risques de doublons et d'inefficiences dans l'emploi des ressources et une perte d'efficacité du contrôle qualité.

Aujourd'hui, le ministère de l'Éducation est compétent pour les filières d'EFP destinées aux élèves de l'enseignement secondaire. Par ailleurs, le ministère du Travail coordonne et dispense des cours d'EFP via l'IEFP (Institut pour l'emploi et la formation

professionnelle), qui dispense également un enseignement de niveau secondaire (par exemple avec le « *Sistema de Aprendizagem »)*. Les cours assurés par l'IEFP intègrent une forte composante de formation en alternance et associent un enseignement théorique dispensé en cours et une expérience pratique acquise dans le monde du travail. Dans les pays de l'OCDE, les filières comportant un volet de formation en milieu professionnel sont généralement synonymes de meilleurs débouchés (OECD, 2015a), ainsi qu'on peut le constater dans des pays comme l'Autriche, l'Allemagne et la Suisse, qui les ont mises en place. Outre l'offre publique d'EFP, des prestataires privés proposent également une grande variété de formations, sachant toutefois que dans certains cas, la qualité des formations dispensées a pu susciter des inquiétudes. Comme recommandé dans l'*Étude économique* du Portugal publiée par l'OCDE en 2017, les deux branches du système public d'EFP devraient être regroupées en une seule entité duale reposant sur une solide formation en cours d'emploi. Cette mesure devrait s'accompagner d'une évaluation complète de toutes les formations d'EFP actuelles dispensées tant par le secteur public que par des prestataires privés.

En même temps qu'elles soutiennent les programmes d'éducation et de formation des adultes, les autorités devraient aussi s'attacher à encourager la participation des publics en ayant le plus besoin. L'OCDE a récemment publié des orientations sur la mise en œuvre d'une stratégie des compétences pour renforcer la formation des adultes au Portugal (OECD, 2018b). La nécessité de surmonter certains obstacles tenant à la motivation, qui empêchent de participer à des formations, a été mise en lumière à cette occasion. À cet effet, il conviendrait de diffuser des informations sur les rendements de divers types d'éducation et formation, en particulier auprès des chômeurs et des peu qualifiés. Toutefois, il faudrait pour cela améliorer la qualité des données collectées sur les qualifications de la population adulte et sur les rendements, en termes de perspectives de revenu et d'emploi, d'une accumulation de compétences de diverse nature.

Les aides à l'embauche sont une autre priorité du gouvernement pour faciliter la transition des demandeurs d'emploi vers le marché du travail. Le dispositif *Contrato-Emprego*, en place depuis 2017, cible les actifs les plus difficiles à placer sur le marché du travail, notamment les jeunes et les chômeurs de longue durée, et est réservé en principe aux contrats permanents. Ainsi que l'a également montré l'OCDE (OECD, 2017[e]), l'impact des aides à l'embauche sur l'emploi est immédiat et notable. Cependant, on ne sait pas très bien si cet impact est durable, ou s'il n'est pas fréquent qu'il se dissipe lorsque s'arrête le versement des aides. Il pourrait être indiqué d'évaluer les modalités actuelles du dispositif (OECD, 2017e). Cela vaut d'autant plus dans un contexte de tensions sur les budgets. D'autres moyens existent pour améliorer les perspectives d'emploi : on peut, par exemple, faire valider les acquis de l'expérience professionnelle en passant par une procédure de qualification formelle (telle qu'en offre le système de reconnaissance, de validation et de certification des compétences). Les aides à l'embauche ont tendance à amener les employeurs à opérer une substitution entre les salariés qui donnent droit à bénéficier du dispositif à ceux qui n'y donnent pas droit (Crépon et al., 2013). Aussi les aides de ce type doivent-elles être réservées à ceux qui en ont le plus besoin, notamment à ceux qui encourent un risque très élevé de chômage de longue durée ou de pauvreté extrême.

Améliorer l'environnement réglementaire du travail pour des emplois plus nombreux et de meilleure qualité

L'incidence des embauches en contrat temporaire est très forte. Environ 18.5 % des salariés au Portugal travaillent sous contrat temporaire, soit l'une des plus fortes proportions dans l'UE. Comparée à la législation applicable aux salariés temporaires, la législation de

protection de l'emploi permanent est très restrictive, et ce malgré une réforme menée entre 2011 et 2014, qui a eu pour effet de réduire le montant des indemnités de licenciement versées aux salariés sous contrat de travail permanent et d'introduire des modifications du cadre juridique des contrats à durée déterminée. Toutefois, cette réforme a bel et bien permis de recruter plus de salariés en contrat permanent et plus généralement, elle a fluidifié l'emploi (OECD, 2017e).

Un accord tripartite signé en juillet 2018 visait à réduire le dualisme du marché du travail en limitant le cadre juridique des contrats à durée déterminée, en réduisant la durée maximum cumulée de contrats à durée déterminée successifs et en restreignant les conditions permettant de conclure des contrats à durée déterminée pour des postes permanents. Cet accord va dans le bon sens pour atténuer le dualisme du marché du travail, tout en conférant néanmoins aux entreprises suffisamment de souplesse pour se développer au fur et à mesure des opportunités nouvelles qui se présentent. Des réformes précédentes avaient mis en place les banques d'heures individuelles, qui permettaient aux employeurs et à chaque salarié d'augmenter sa durée de travail normale de deux heures au maximum par jour (dans la limite de 150 heures par an). Ces dispositions devraient toutefois être amendées et ne plus être applicables au niveau individuel. L'accord tripartite de juin 2018 prévoit de supprimer les banques d'heures individuelles tout en disposant que celles-ci peuvent être adoptées en vertu d'une convention collective ou d'un accord collectif, conclu après consultation des salariés. Ce changement de pied pourrait avoir des conséquences fâcheuses pour l'emploi et l'investissement des entreprises.

Après s'être quelque peu raréfié après la crise, le recours à la négociation collective est désormais plus usuel depuis quelques années. Les derniers accords tripartites signés par le gouvernement et les partenaires sociaux ont eu pour but de relancer la négociation collective, en faisant en sorte qu'elle soit acceptée par le plus grand nombre de parties possible. Par exemple, un délai maximal a été fixé pour les procédures d'analyse, les consultations et l'émission d'arrêtés d'extension, et cette mesure a contribué à abaisser le risque d'extensions tardives imposant le versement d'arriérés de salaire considérables, perçu comme particulièrement coûteux pour les entreprises (OED, 2017e). Il faudrait à terme que la négociation collective puisse rester souple de façon à aligner les salaires sur l'évolution de la productivité au niveau des entreprises. Ainsi qu'il est observé dans l'*Étude économique* 2017 de l'OCDE sur le Portugal, une piste possible pour y parvenir serait de durcir les critères de représentativité retenus pour l'extension administrative des accords issus de la négociation collective et de donner à chaque entreprise le droit de faire jouer une clause d'exemption (OECD, 2017e).

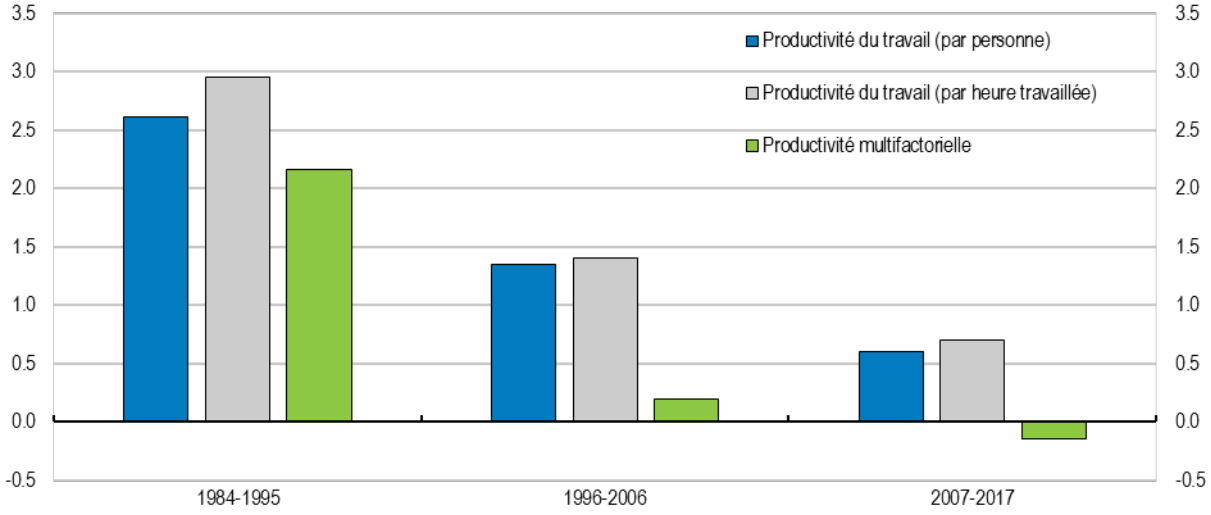
Tableau 6. Recommandations antérieures concernant une meilleure utilisation de la main-d'œuvre et la lutte contre la pauvreté

Recommandations	Mesures prises depuis l'*Étude* de février 2017
Dresser un bilan systématique des différents programmes actifs du marché du travail (PAMT) dans l'optique de concentrer les ressources sur les plus efficaces.	Une évaluation des PAMT a montré que certains dispositifs n'avaient que peu d'effet sur l'employabilité et débouchaient sur des emplois de qualité médiocre. Ces conclusions ont entraîné une réorientation des principales politiques actives du marché du travail dans le but d'accroître l'efficience des dispositifs d'aide à l'emploi offerts par les services publics de l'emploi.
Atténuer le dualisme du marché du travail pour améliorer la qualité des emplois et renforcer les incitations à la formation.	Un accord tripartite, signé en juillet 2018 par le gouvernement et la majorité des partenaires sociaux, a pour but de réduire le dualisme du marché du travail en fixant des limites au cadre juridique des contrats de travail temporaire, notamment en réduisant la durée maximale cumulée de contrats à durée déterminée successifs, et en limitant le périmètre des dérogations qui permettent de conclure des contrats à durée déterminée pour des postes permanents.
Regrouper les deux systèmes d'enseignement et de formation professionnels (EFP) en un seul système d'EFP en alternance, comportant une forte composante de formation en milieu professionnel, et procéder à une évaluation en profondeur de toutes les filières de formation professionnelle.	Aucune mesure prise.

Revitaliser la croissance de la productivité

La croissance de la productivité a nettement marqué le pas au cours des deux dernières décennies (Graphique 26), ce qui constitue un enjeu de taille pour les pouvoirs publics puisque l'élévation des niveaux de vie est fonction des gains de productivité réalisés sur longue période. La réglementation, la gouvernance, les institutions et le capital humain sont les principaux déterminants du niveau de productivité d'un pays sur longue période (Guillemette et al., 2017). Selon nos estimations, la mise en œuvre des réformes préconisées dans la présente *Étude* aurait de nets effets positifs sur le PIB par habitant pour les années à venir (Encadré 2).

Graphique 26. La croissance de la productivité a ralenti au Portugal
Croissance moyenne annuelle (en %)



Note : Pour la productivité multifactorielle, les données ne sont disponibles que jusqu'à 2015.
Source : Indicateurs de productivité de l'OCDE.

Encadré 2. Quantification des effets des réformes structurelles recommandées dans la présente *Étude*

Dans cet encadré, nous quantifions, à partir du dernier cadre de quantification élaboré par l'OCDE et décrit dans Égert and Gal, 2017, les effets des réformes structurelles recommandées pour le Portugal dans la présente *Étude*. Ces effets sont estimés à l'aide de régressions de panel sous forme réduite fondées sur des séries chronologiques relatives à un échantillon de pays de l'OCDE. Les effets estimés peuvent varier selon le pays compte tenu de différences de part des facteurs dans le revenu national, le taux d'emploi et la structure démographique nationale. Cet exercice de quantification a une visée purement illustrative, et ses résultats doivent être interprétés avec prudence.

Tableau 7. Impact théorique des réformes structurelles préconisées sur le PIB par habitant

	Effet total sur le PIB par habitant		
	Effet à 5 ans	*Effet à 10 ans*	*Effet à long terme*
Réglementation des marchés de produits			
Énergie, transports et communications	0.2%	0.3%	0.7%
Services professionnels	0.15%	0.3%	0.7%
Qualité des institutions			
Renforcement de l'exécution des contrats	0.75%	1.5%	3.9%
Marché du travail			
Renforcement des politiques actives du marché du travail	0.15%	0.2%	0.4%
Ouverture au commerce			
Réduction des obstacles au commerce	0.9%	1.3%	2.8%
Total	2.1%	3.6%	8.5%

Note : Ces calculs reposent sur l'hypothèse d'une variation de 10 % de divers indicateurs, notamment : à une baisse du sous-indicateur du secteur des transports qui passerait de 3.04 à 2.74, aboutissant à une réduction de 0.101 point de l'indicateur de réglementation de l'OCDE des secteurs de l'énergie, des transports et des communications ; à une diminution du sous-indicateur du secteur des services juridiques qui passerait de 3.88 à 3.49, aboutissant à une réduction de 0.097 point de l'indicateur de réglementation de l'OCDE des services professionnels ; à une augmentation de l'indicateur de l'État de droit des *Indicateurs mondiaux de gouvernance* de la Banque mondiale, qui passerait de 1.13 à 1.24 ; et à une augmentation des dépenses de PAMT par chômeur en pourcentage du PIB par habitant, qui passeraient de 8.1 % à 8.9 %. Quant aux effets de l'ouverture au commerce, ils sont estimés en prenant pour hypothèse la « variation généralement observée », à savoir une augmentation de 4 points de pourcentage du ratio échanges/PIB (cette « variation généralement observée » correspond à l'amélioration moyenne des variables dans l'ensemble des fenêtres de deux années ayant montré une amélioration dans l'ensemble des pays de l'OCDE, sur les deux périodes considérées).
Source : Calculs de l'OCDE.

Le cadre réglementaire pourrait être encore amélioré

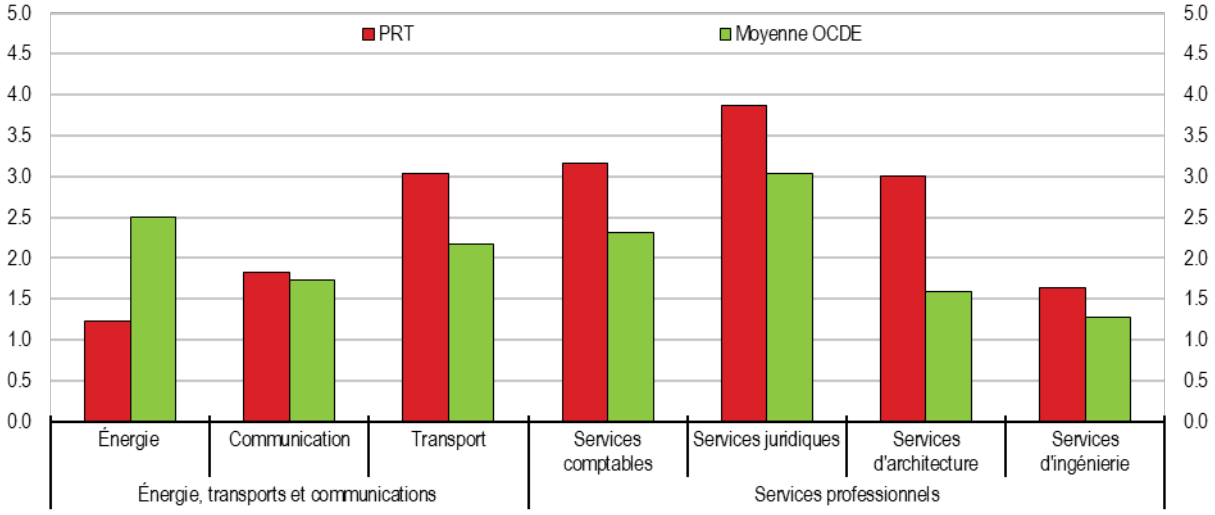
Des marchés de produits qui fonctionnent bien améliorent les mécanismes de sélection des marchés et l'efficience allocative, et stimulent de ce fait les gains de productivité globale (OECD, 2015b). Des analyses empiriques ont mis en lumière la forte corrélation entre un environnement réglementaire propice à la concurrence et la croissance de la productivité au Portugal (Carvalho, 2018).

Les réglementations dans le secteur des services ont des effets directs sur la productivité, ainsi que des effets indirects sur les secteurs en aval qui intègrent ces services en tant que consommations intermédiaires dans leur processus de production (Conway and Nicoletti, 2006). En effet, la lutte contre les inefficiences de la réglementation dans les services peut permettre de réduire le coût des consommations intermédiaires et rehausser le niveau de

qualité des produits. Les indicateurs de réglementation de l'OCDE dans les secteurs non manufacturiers témoignent de réglementations par trop restrictives dans divers services professionnels et dans le secteur des transports (Graphique 27). De tous les services professionnels, la profession juridique affiche un cadre réglementaire particulièrement strict.

Graphique 27. La réglementation reste restrictive dans certains secteurs

Indicateurs de l'OCDE de la réglementation dans les secteurs non manufacturiers



Note : Les indicateurs de la réglementation des marchés de produits (RMP) élaborés par l'OCDE constituent un ensemble complet d'indicateurs comparables au niveau international, permettant d'évaluer la mesure dans laquelle les politiques publiques favorisent ou entravent la concurrence. L'indicateur va de 0 à 6 (du moins au plus restrictif).
Source : Statistiques de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits (base de données).

L'association du barreau à la fois représente ses membres et réglemente l'exercice de la profession. S'agissant de la profession d'avocat, un certain degré de réglementation se justifie pour garantir la qualité des services offerts. Cela étant, l'autoréglementation tend généralement à s'identifier aux intérêts de la profession réglementée, plutôt qu'à l'intérêt général (Canton, Ciriaci and Solera, 2014). L'autoréglementation de la profession d'avocat couvre les droits exclusifs de ces derniers et les restrictions appliquées à l'entrée dans la profession, aux honoraires et aux modalités d'exercice de cette activité (OECD, 2018c).

Si l'association du barreau conserve son rôle d'instance autoréglementatrice de la profession, l'application de l'autoréglementation peut être assurée par un organe de surveillance indépendant. La loi portugaise dispose que les honoraires des avocats sont librement négociés entre les parties. Le législateur a spécifié les critères sur lesquels fonder la composition des honoraires, et notamment le nombre d'heures de travail, le montant de la requête, les qualifications de l'avocat et la complexité de l'affaire. Ces critères sont très détaillés et exhaustifs et peuvent ne pas être parfaitement compris par le client, ce qui peut être un obstacle à la concurrence sur le marché des services juridiques (OECD, 2018c). L'instauration d'un organe de surveillance indépendant pourrait permettre une évaluation impartiale des coûts des services juridiques et leur conférer une plus grande transparence. Une telle instance pourrait également intervenir dans les différends portant sur des contrats présentés par des clients.

La croissance de la productivité au sein des entreprises dépend d'infrastructures de transport qui fonctionnent bien (Kemmerling and Stephan, 2008). Cette affirmation vaut en particulier pour les entreprises exportatrices, qui sont tributaires de bonnes infrastructures pour atteindre leurs marchés finals. Or, certains indicateurs, calculés sur des indices de perception, soulignent que la qualité des infrastructures de transport au Portugal serait inférieure à celle d'autres pays d'Europe du Sud comme l'Espagne et l'Italie (voir Chapitre 1). L'une des priorités, en particulier, serait d'améliorer l'efficience de l'infrastructure portuaire, dont le fonctionnement est actuellement entravé par une kyrielle de réglementations qui nuisent à la concurrence entre les opérateurs (OECD, 2018d).

Les infrastructures portuaires sont régies par un modèle dit du « port propriétaire » en vertu duquel l'autorité portuaire propriétaire assure la gestion et les investissements dans les principales installations portuaires, tandis que des entités privées prennent en charge l'exploitation des activités. Ces modalités de fonctionnement sont parfois formalisées sous la forme de droits exclusifs, qui sont concédés à un opérateur privé unique pendant une certaine durée, le plus souvent lorsque la concurrence privée du moment n'est pas viable ou que l'opérateur doit réaliser de lourds investissements. Or, la durée des contrats de concession portuaire au Portugal est souvent bien trop longue et réduit la possibilité de voir de nouveaux entrants susceptibles de fournir des services de meilleure qualité à des prix plus compétitifs au service du secteur des entreprises. En outre, la corrélation est très faible entre les dépenses d'investissement des opérateurs privés et la durée des contrats de concession ayant été attribués (OECD, 2018d).

Lors de l'attribution d'un contrat de concession, une procédure de mise en concurrence devrait être appliquée pour garantir la transparence du marché et faire en sorte que celui-ci soit effectivement attribué au meilleur opérateur. Or, certaines concessions ont été renouvelées pour une très longue durée à l'expiration du contrat précédent sans qu'aucun nouvel appel d'offres ait été lancé, ce qui réduit les possibilités de faire assurer la prestation des services par l'opérateur le plus performant (OECD, 2018d). De même, les critères d'attribution des concessions portuaires ne prennent pas suffisamment en considération le soumissionnaire qui facturera le prix le plus bas aux usagers du port. Étant donné l'importance de ces services pour la productivité des entreprises et pour leurs futurs résultats à l'exportation, il conviendrait d'être plus attentif à l'impact probable de tel ou tel prestataire sur les coûts pour l'usager final.

Les améliorations apportées à l'infrastructure portuaire peuvent produire le maximum d'effets bénéfiques sur la productivité si elles vont de pair avec une meilleure interconnexion avec les réseaux de fret ferroviaire international. La densité d'équipement ferroviaire est faible au Portugal et les liaisons ferrées entre les marchés de fret du Portugal et de l'Espagne ont toujours été trop peu nombreuses. Qui plus est, les différences d'écartement de voie et la longueur maximale admissible des trains, qui sont plus courts que sur d'autres grands réseaux européens comme la France et l'Allemagne, réduisent le volume potentiel des échanges. Ces dernières années, l'amélioration des liaisons avec l'Espagne a été une priorité, notamment avec le projet de liaison Évora-Elvas/Caia, qui permettra de relier certaines régions du Portugal aux plates-formes de transport espagnoles. Par ailleurs, les différences de systèmes de signalisation par rapport à d'autres pays et le fait que certains tronçons ferroviaires de la Péninsule ibérique ne soient pas encore électrifiés constituent des défis majeurs pour pouvoir interconnecter le Portugal avec les réseaux transeuropéens. Les autorités portugaises ont parfaitement identifié ces enjeux et devraient continuer de leur accorder une importance prioritaire.

Il faut renforcer certaines institutions importantes et consolider la gouvernance

L'évolution de la productivité à longue échéance dépend non seulement de la réglementation, mais aussi de la gouvernance et du cadre institutionnel qui permet de mettre en œuvre la législation. Font partie de ce cadre des éléments comme le principe de l'État de droit, la qualité de la réglementation, l'efficacité des administrations publiques et la lutte contre la corruption. Selon des travaux récents de l'OCDE (Guillemette et al., 2017), le Portugal a encore une grande marge de progression pour gagner en productivité, grâce à une amélioration de sa gouvernance et de ses institutions.

La perception de la corruption est importante, en particulier du point de vue de l'investissement direct étranger. Soucieuses de rehausser le niveau de confiance dans les institutions essentielles du pays, les autorités se sont engagées à enquêter sur les malversations et à les sanctionner. Ainsi, la collecte et l'analyse des éléments de preuve ont été renforcées dans les services du parquet général pour améliorer l'efficacité des enquêtes, de même que la coopération avec les organismes d'audit et de contrôle, pour mieux détecter les versements de pots-de-vin (European Commission, 2018c). Les projets réalisés dans ce cadre ont été financés en partie par des ressources des Fonds structurels de l'UE à un moment où le budget du parquet général avait été amputé. Par ailleurs, une commission parlementaire a été installée, dans le but d'améliorer la transparence dans l'exercice des fonctions officielles.

Les entreprises portugaises n'ont guère confiance dans les procédures de marchés publics, et nombreuses sont celles qui perçoivent des problèmes dans l'attribution de marchés de gré à gré et sans appel à la concurrence (Eurobarometer, 2017). Au total, la majorité des marchés publics sont généralement attribués directement. Ces attributions directes sont quelquefois justifiées par une situation d'extrême urgence. Or, dans le passé, cette notion a souvent été interprétée dans un sens très large, et abouti à ce qu'un nombre excessif de marchés soient conclus de gré à gré (European Commission, 2018b). Au début de 2018, un code des marchés publics réformé est entré en vigueur, transposant les directives de l'UE en la matière. Ce code réformé a pour objet de promouvoir la transparence et une meilleure gestion des marchés publics, en énonçant des dispositions plus restrictives concernant les attributions directes de marchés et les conditions applicables aux procédures sans mise en concurrence pour les marchés supérieurs à un certain montant. Pour garantir l'application effective des dispositions du code, le gouvernement a renforcé les pouvoirs d'audit de la Cour des comptes et sa capacité à procéder à des évaluations *ex ante* et *ex post* des marchés publics (European Commission, 2014).

Il faut aussi continuer de veiller à ce que le système judiciaire soit en mesure de poursuivre la criminalité économique et financière. Le parquet et les services de police judiciaire doivent être dotés des ressources suffisantes pour continuer de mener des enquêtes techniques sur les infractions économiques et financières, qui peuvent être longues et complexes et mobiliser d'importantes ressources. Après ajustement pour tenir compte des écarts entre les pays, il apparaît qu'au Portugal, les ressources financières dévolues au parquet exprimées par habitant sont certes comparables à celles de la plupart des autres pays européens, mais très inférieures à celles d'autres pays comme la Suisse ou les Pays-Bas pour lesquels les indicateurs de perception de la corruption dont on dispose sont très faibles. Il faut souligner ici que ces comparaisons des affectations budgétaires ne tiennent pas compte des différences entre les attributions du parquet dans les divers pays. Les autorités se sont engagées à créer un registre public de déclaration des intérêts détenus par les fonctionnaires des collectivités locales, qui devrait faciliter la tâche du ministère public,

mais cette promesse n'a pas encore été suivie d'effet (European Commission, 2018). Ce registre devrait être tenu sous forme électronique, et régulièrement mis à jour et contrôlé.

Une proportion notable de procureurs généraux va partir à la retraite dans les années qui viennent, ce qui signifie qu'il va falloir recruter en nombre. Parallèlement, il faudrait continuer de dispenser une formation spécialisée adéquate aux procureurs généraux sur les infractions économiques et financières. Le parquet général devrait demander aux procureurs généraux de suivre une telle formation et prévoir des financements à cet effet. Un renforcement de la capacité de ses services aurait un effet dissuasif sur la corruption.

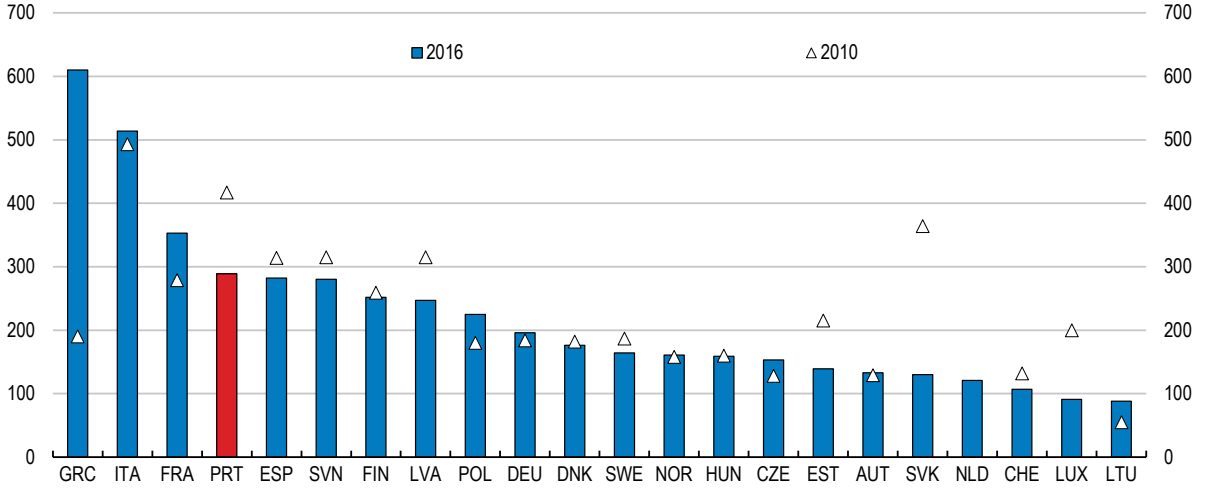
Un appareil judiciaire fiable est une condition impérative pour que la législation et la réglementation soient effectivement appliquées. À cet égard, la justice doit pouvoir se prononcer rapidement et ses décisions doivent être effectives. Pour ce faire, les ressources juridictionnelles doivent être réparties de manière optimale, en renforçant les structures de gouvernance et l'évaluation de la charge de travail (voir Chapitre 2). De même, la création de juridictions spécialisées de compétence nationale pour les affaires de corruption pourrait être envisagée. Des tribunaux de ce type existent déjà dans certains autres pays de l'OCDE, notamment en République slovaque. Les procédures d'appel devraient aussi être réexaminées afin de prévenir les abus.

Les sociétés portugaises déclarent que l'inefficacité du système judiciaire est l'un des facteurs qui pèsent le plus sérieusement sur leur fonctionnement (INE, 2018). En garantissant l'exécution rapide des contrats et en réduisant les coûts de transaction, l'efficacité judiciaire, telle que mesurée par la durée des procédures en justice, facilite les transactions sur le marché et favorise donc le libre-jeu de la concurrence. En protégeant les droits des créanciers, elle facilite également les transactions financières et soutient de ce fait l'investissement et l'innovation. C'est là un aspect essentiel de l'environnement général qu'il convient d'instaurer pour l'exercice de l'activité économique et pour attirer l'investissement direct étranger (IDE) (Chapitre 1).

L'engorgement des tribunaux a diminué grâce aux réformes récentes, mais les délais nécessaires pour qu'une affaire parvienne à sa conclusion dans le système judiciaire restent longs (Graphique 28). En 2013, les autorités ont mis en place un nouveau code de procédure civile qui a permis de simplifier un certain nombre de procédures judiciaires. La loi sur l'organisation du système judiciaire a également été mise en place en 2014 ; elle a permis de réformer l'organisation des tribunaux et de leur conférer plus de prérogatives en matière de gestion. Les ressources judiciaires ont également été revues à la hausse ces dernières années. Il n'en demeure pas moins que des goulets d'étranglement notables subsistent dans certains tribunaux (Graphique 29), qui allongent les délais de jugement.

Graphique 28. Les procédures judiciaires sont longues au Portugal

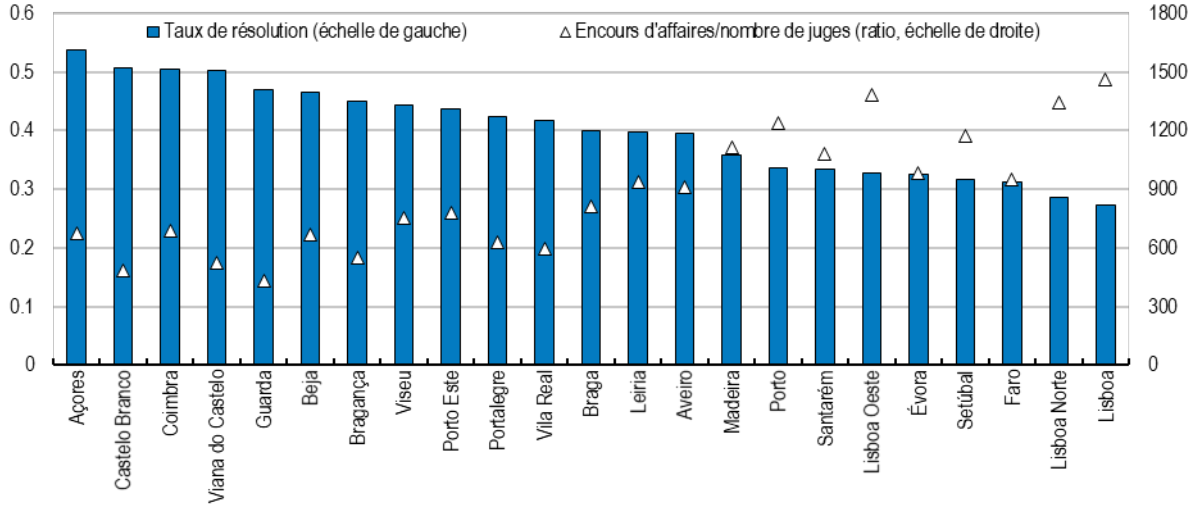
Délai moyen de résolution des affaires civiles et commerciales, première instance, en nombre de jours



Source : CEPEJ.

Graphique 29. Des goulets d'étranglement significatifs demeurent dans certains tribunaux de première instance

Affaires civiles, 2017



Note : Taux de résolution = nombre d'affaires résolues / [nombre d'affaires en cours depuis l'année précédente + nombre d'affaires nouvelles]
Source : Ministère de la Justice et Haut conseil judiciaire.

L'efficience dans la répartition des ressources disponibles constitue un facteur déterminant pour expliquer la performance d'ensemble des tribunaux (Palumbo et al., 2013). Des inefficiences peuvent découler d'une mauvaise évaluation de la charge de travail et d'un manque d'efficacité dans la gestion des ressources. L'une des difficultés majeures pour la magistrature est de recenser les affaires qui doivent être traitées en priorité pour désengorger les tribunaux. Un nouveau système d'information, CITIUS, a été mis en place en 2007, qui permet le stockage électronique de toutes les informations relatives à une procédure. S'il fonctionne correctement, un système d'information de ce type peut

constituer un outil puissant pour évaluer le nombre de dossiers pris en charge par les juges. Même si ce système était auparavant incapable de repérer des blocages dans le traitement des procédures en cours, des évolutions ont été apportées dans ses fonctionnalités et CITIUS peut désormais repérer les affaires enregistrées dans le système depuis plusieurs années. Cette fonctionnalité peut donc servir de dispositif d'alerte précoce et être pleinement mise à profit pour pointer les affaires qui posent problème et celles qui doivent être considérées comme prioritaires de façon à affecter les ressources en conséquence.

La structure de gouvernance des tribunaux est un élément critique pour la répartition des ressources. Dans chaque tribunal, le président, c'est-à-dire un juge désigné par le Conseil supérieur de l'ordre judiciaire, est comptable de la performance de son tribunal. La réforme judiciaire de 2014 sur l'organisation des tribunaux a permis l'émergence d'un modèle managérial global selon lequel le président de chaque tribunal d'arrondissement est responsable des performances de celui-ci. Le président du tribunal peut proposer au Conseil supérieur de l'ordre judiciaire un redéploiement des juges, mais ce redéploiement peut être restreint par le nombre de juges en place et par le fait que le nombre de juges par tribunal d'arrondissement est fixé par la loi, même si une certaine flexibilité est possible. Dans ce contexte, il conviendrait de conférer plus d'autonomie de fonctionnement aux tribunaux pour qu'ils soient en mesure de réaliser les objectifs dont ils doivent rendre compte.

Poursuivre le recalibrage de l'économie afin de verdir la croissance

Les émissions de CO_2 par unité de PIB du Portugal sont inférieures à la moyenne de l'OCDE (Graphique 31, partie A). Néanmoins, le pays n'a pas progressé en matière de découplage entre ces émissions et la croissance du PIB au cours des dernières années. Le Portugal est en bonne voie pour atteindre son objectif, défini en accord avec l'Union européenne (UE), de réduire les émissions de gaz à effet de serre non couvertes par le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE) de l'UE de 17 % d'ici à 2030 par rapport à leur niveau de 2005. Néanmoins, des efforts de réduction supplémentaires seront nécessaires au-delà de cette échéance, dans la mesure où les émissions nettes à l'échelle mondiale doivent diminuer pour se rapprocher de zéro aux alentours de 2060.

Au Portugal, près de la moitié des déchets municipaux est mise en décharge, malgré les coûts environnementaux de ce mode de traitement en termes de pollution de l'eau et de l'air. Peu de déchets sont recyclés, de sorte que des possibilités de réutilisation de matériaux et de réduction de la consommation d'énergie liée à la transformation des matériaux ne sont pas exploitées (Graphique 30, partie B). Les taxes et redevances de mise en décharge appliquées au Portugal figurent parmi les plus faibles de l'UE. Rehausser ces prélèvements de manière progressive et prévisible, par exemple d'une manière similaire à la façon dont les autorités ont récemment procédé au Royaume-Uni, réduirait la mise en décharge et encouragerait le recyclage.

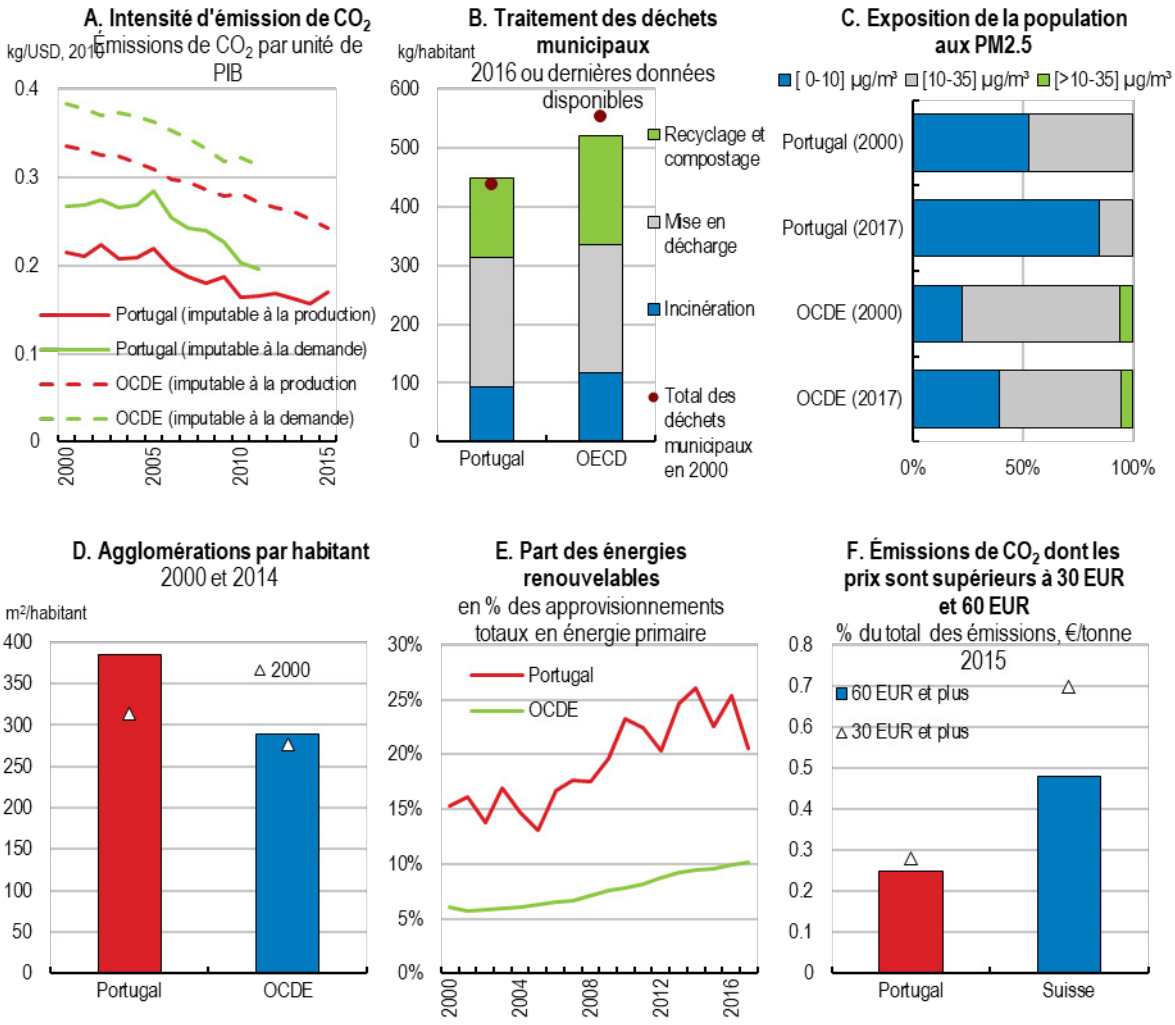
L'exposition de la population aux émissions de particules fines est plus faible au Portugal que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (Graphique 30, partie C). Néanmoins, plus de 3 500 Portugais meurent prématurément chaque année en raison de la pollution par les particules en suspension dans l'air, sachant que le taux de décès prématurés imputables à cette pollution augmente depuis 2010 (Roy and Braathen, 2017). La surface bâtie par habitant s'est sensiblement accrue depuis l'an 2000 (Graphique 30, partie D). L'étalement urbain, caractérisé par un habitat de faible densité dans les banlieues, entraîne une augmentation sensible de la pollution et des émissions de CO_2, en allongeant les déplacements urbains et en rendant plus difficile la satisfaction de la demande de transport

urbain par des moyens de transport publics. En moyenne, la densité de population des villes portugaises est proche de la moyenne de l'OCDE, mais elle est contrastée et ces villes se caractérisent par une forte proportion de zones d'habitation peu denses (OECD, 2018e). Il est également possible que le tourisme ait contribué à l'accroissement des surfaces bâties.

Les sources d'énergie renouvelables représentent une proportion importante des approvisionnements énergétiques (Graphique 30, partie E) et le Portugal est en bonne voie pour atteindre son objectif consistant à porter à 31 % la part des énergies renouvelables dans sa consommation finale d'énergie d'ici à 2020. L'énergie issue de combustibles fossiles est majoritairement importée. Les importations représentent plus de 70 % de la demande d'énergie, ce qui est nettement supérieur à la moyenne de l'OCDE. La part des sources d'énergie renouvelables dans les approvisionnements énergétiques a augmenté de près de 70 % entre 2005 et 2016 et représentait 55 % de la production d'électricité en 2016 (Indicateurs de croissance verte de l'OCDE). Cette envolée s'explique principalement par le développement de la production d'énergie éolienne, qui a été multipliée par 14 entre 2004 et 2015.

Le développement des énergies renouvelables a été impressionnant au Portugal, mais la vaste portée et le niveau élevé des tarifs d'achat garantis pour ces technologies ont contribué à alimenter un volumineux déficit tarifaire dans le secteur de l'électricité. La dette cumulée en résultant atteignait 4.69 milliards EUR en 2014 (IEA, 2016). Ce déficit tarifaire a certes diminué depuis lors et le gouvernement prévoit d'éliminer progressivement tous les tarifs d'achat d'ici à 2020, mais il devrait veiller à ce que des mécanismes de marché efficaces soient en place afin que le développement des énergies renouvelables puisse se poursuivre de manière viable. Compte tenu de la dépendance du Portugal à l'égard des importations de combustibles fossiles, de nouveaux investissements dans les énergies renouvelables offrent non seulement la possibilité de réduire les émissions de GES, mais aussi d'améliorer la sécurité énergétique. Des réformes des marchés de l'électricité permettant une tarification finement différenciée, une meilleure répartition des coûts des réseaux de transport et de distribution, l'intégration des systèmes de stockage et un renforcement de l'interconnexion des réseaux favorisent un développement économiquement efficient des énergies renouvelables (IEA, 2016).

Graphique 30. Indicateurs de croissance verte : Portugal

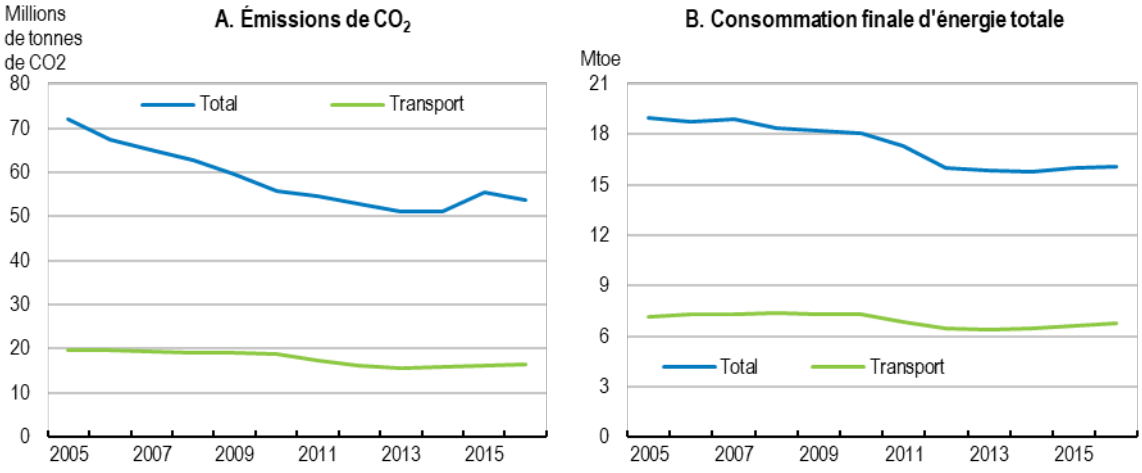


Source : OCDE (2018), Indicateurs de croissance verte (base de données).

Une tarification plus cohérente de la consommation d'énergie en fonction de son intensité de CO_2 préparerait le Portugal à respecter les impératifs de réduction des émissions à long terme d'une manière économiquement efficiente, notamment en renforçant les incitations à réduire la consommation d'énergie et à produire davantage d'énergie renouvelable. Cela pourrait aussi se traduire par un surcroît de recettes fiscales. La tarification des émissions de carbone reste faible et inégale. Seules 28 % des émissions résultant de la consommation d'énergie au Portugal ont un prix supérieur à 30 EUR par tonne (Graphique 30, partie F), ce qui correspond à l'extrémité basse de la fourchette d'estimations du coût du carbone aujourd'hui (OECD, 2018f). En dehors du secteur des transports, la tarification des émissions est nettement plus basse. Cela tient en partie aux prix relativement faibles résultant du SEQE dans ces autres secteurs, mais les taxes prélevées sur la consommation d'énergie en vertu de la législation interne restent également disparates. Pour les usages industriels, commerciaux et résidentiels, le charbon et le gaz naturel sont moins taxés que les produits pétroliers (OECD, 2018f). Comme indiqué précédemment, dans le secteur des transports, les prélèvements sur le gazole sont inférieurs de 40 % aux taxes sur l'essence.

Le secteur des transports représente 42 % de la consommation finale totale d'énergie, soit davantage que la moyenne de l'UE, et un tiers des émissions de CO_2. Tant la consommation d'énergie que les émissions du secteur des transports ont diminué après avoir atteint un pic en 2005, quoique à un rythme nettement plus lent que la consommation d'énergie et les émissions de CO_2 totales (Graphique 31). Néanmoins, l'intensité énergétique et l'intensité de CO_2 n'ont guère reculé au cours des dernières années, contrairement à la tendance à la baisse observée dans d'autres pays de l'OCDE. Le gouvernement portugais a récemment pris diverses initiatives destinées à améliorer l'efficience des transports. Elles ont notamment consisté à revoir les impôts acquittés au titre de la possession des véhicules automobiles afin de favoriser l'utilisation de véhicules à faibles émissions de CO_2, à développer un réseau de bornes de recharge pour les véhicules électriques, et à mettre en place des zones à faibles émissions à Lisbonne, qui interdisent aux véhicules fortement polluants l'accès au centre-ville. Des mesures complémentaires sont cependant nécessaires pour favoriser une utilisation accrue des transports publics et une amélioration de leur efficience, dans la mesure où le Portugal se classe aujourd'hui au deuxième rang des pays de l'UE à l'aune de la part du transport routier de voyageurs que représentent les voitures particulières, par rapport aux modes de transport publics (Statistiques d'Eurostat).

Graphique 31. Les émissions de CO2 et la consommation d'énergie imputables aux transports diminuent assez lentement



Source : Statistiques sur l'énergie de l'AIE.

Des systèmes efficients de transport collectif peuvent contribuer à faire diminuer les phénomènes d'encombrement et les émissions. Ils peuvent aussi réduire l'utilisation de l'espace public pour le stationnement. Des simulations récentes effectuées à partir de microdonnées sur Lisbonne ont montré qu'une diminution de l'utilisation des voitures particulières au profit du covoiturage pourrait avoir des effets bénéfiques importants en termes de réduction des émissions de CO_2, de libération d'espace public affecté au stationnement, et d'élimination des embouteillages (International Transport Forum, 2016). Conjugué à l'utilisation des transports publics, le covoiturage peut également offrir des solutions de transport plus efficientes et respectueuses de l'environnement à moindre coût. Engager un tel processus de transfert modal à grande échelle constituerait un projet à long terme, mais le gouvernement devrait favoriser à la fois le recours aux transports publics et le développement de nouvelles solutions de transport partagé, allant de pair avec des mesures de surveillance et de réglementation adaptées. Cela permettrait d'améliorer l'efficience du secteur des transports et de réduire ses retombées sur l'environnement.

Références

Adalet McGowan, M., D. Andrews and V. Millot (2017), "Insolvency regimes, zombie firms and capital reallocation", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1399, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5a16beda-en.

Andrews, D. and F. Petroulakis (2017), "Breaking the Shackles: Zombie Firms, Weak Banks and Depressed Restructuring in Europe", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1433, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/0815ce0c-en.

Armour, J. and D. Cumming (2008), "Bankruptcy Law and Entrepreneurship", *American Law Economic Review*, Vol. 10/2.

Banco de Portugal (2018), *Financial Stability Report*, Banco de Portugal, Lisbon.

Bank of Portugal (2017), *Financial Stability Report December 2017*, http://www.bportugal.pt.

Benzarti, Y. and D. Carloni (2017), "Who really benefits from consumption tax cuts? Evidence from a large VAT reform in France", *NBER Working Paper*, No. 23848, National Bureau of Economic Research, Cambridge, http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2629380.

Berkowitz, J. and M. White (2004), "Bankruptcy and Small Firms' Access to Credit", *RAND Journal of Economics*, Vol. 35.

Borrego, A. et al. (2015), "Tax professionals' perception of tax system complexity: some preliminary empirical evidence from Portugal", *eJournal of Tax Research*, Vol. 13/1, pp. 338-360.

Canton, E., D. Ciriaci and I. Solera (2014), *The Economic Impact of Professional Services Liberalisation*, http://dx.doi.org/10.2765/71387.

Carvalho, P. (2018), "Competition and Firm Productivity: Evidence from Portugal", *GEE Papers*, No. 108, Gabinete de Estratégia e Estudos.

Conway, P. and G. Nicoletti (2006), "Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 530, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/362886816127.

Crépon, B. et al. (2013), "Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment", *Quarterly Journal of Economics*, http://dx.doi.org/10.1093/qje/qjt001.

Cumming, D. (2012), "Measuring the Effect of Bankruptcy Laws on Entrepreneurship across Countries", *Journal of Entrepreneurial Finance*.

Düll, N. et al. (2018), "Faces of Joblessness in Portugal: A People-centred perspective on employment barriers and policies", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 210, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/b0fa55e7-en.

Eurobarometer (2017), *Flash Eurobarometer 457 Report Businesses' attitudes towards corruption in the EU Businesses' attitudes towards corruption in the EU*, http://dx.doi.org/10.2837/486749.

European Commission (2018), *Country Report Portugal*, European Commission, Brussels.

European Commission (2018), *Country Report Portugal 2018*.

European Commission (2018), *Post-Programme Surveillance Report: Portugal, Summer 2018*, European Commission, Directorate General for Economic and Financial Affairs, http://dx.doi.org/10.2765/305795.

European Commission (2018), *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*, European Commission Economic and Financial Affairs, Luxembourg, http://dx.doi.org/10.2765/615631.

European Commission (2014), *Anti-Corruption Report: Portugal*, European Commission, Brussels.

Fontoura Gouveia, A. et al. (2018), "The Portuguese economy: Short essays on structural changes Title: The Portuguese economy: Short essays on structural changes", pp. 1-1, http://www.gpeari.gov.pt.

Guillemette, Y. et al. (2017), "A revised approach to productivity convergence in long-term scenarios", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1385, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/0b8947e3-en.

IEA (2016), *Repowering markets*.

IMF (2018), *Portugal: Selected Issues; IMF Country Report*, International Monetary Fund, Washington D.C., http://www.imf.org.

INE (2018), *Survey on Framework Regulation Costs 2017*, http://www.ine.pt.

Johansson, Å. et al. (2008), "Taxation and Economic Growth", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 620, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/241216205486.

Kemmerling, A. and A. Stephan (2008), "The politico-economic determinants and productivity effects of regional transport investment in Europe", *EIB Papers*, No. 7, European Investment Bank, http://www.eib.org/efs/.

Martins, P. and S. Pessoa e Costa (2014), "Reemployment and Substitution Effects from Increased Activation: Evidence from Times of Crisis", *IZA Discussion Paper No. 8600*.

Ministry of Finance (2018), *Portugal Country Fiche: 2018 Ageing Working Group pension projection exercise*, Office for Economic Policy and International Affairs, Lisbon.

Ministry of Finance (2016), *IGF Report approved on the 22nd June 2016 by the State Secretary for the Budget*.

Ministry of Justice (2017), *Quarterly statistics on insolvency cases, on special revitalization procedures and on special procedures for payment agreement (2007-2017)*.

Moreira, L. and G. Lafortune (2016), "Education and training for doctors and nurses: what's happening with numerus clausus policies?", in *Health Workforce Policies in OECD Countries: Right Jobs, Right Skills, Right Places*, OECD Publishing, Paris.

MTSSS (2018), *Atualização-janeiro 2018 Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social Gabinete de Estratégia e Planeamento*.

OECD (2018), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2018: An OECD Scoreboard*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/fin_sme_ent-2014-en.

OECD (2018), *OECD Competition Assessment Reviews Portugal: Volume I- Inland and Maritime Transport and Ports*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2018), *OECD Competition Assessment Reviews: Portugal: Volume II - Self-Regulated Professions*, OECD Competition Assessment Reviews, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264300606-en.

OECD (2018), *Rethinking Urban Sprawl: Moving Towards Sustainable Cities*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264189881-en.

OECD (2018), *Skills Strategy Implementation Guidance for Portugal: Strengthening the Adult-Learning System*, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264298705-en.

OECD (2018), *Taxing Energy Use 2018: Companion to the Taxing Energy Use Database*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264289635-en.

OECD (2017), *Entrepreneurship at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/entrepreneur_aag-2017-en.

OECD (2017), *Health at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2017-en.

OECD (2017), *Labour Market Reforms in Portugal 2011-15: A Preliminary Assessment*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264269576-en.

OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Japan 2017*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Portugal 2017*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2016), *Consumption Tax Trends*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2015), *OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Portugal*, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd.org/edu/educationtoday.

OECD (2015), *The Future of Productivity*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264248533-en.

OECD and European Observatory on Health Systems and Policies (2017), *State of Health in the EU: Portugal*, OECD Publishing, Paris/European Observatory on Health Systems and Policies, Brussels, http://dx.doi.org/10.1787/888933593760.

Palumbo, G. et al. (2013), "The Economics of Civil Justice: New Cross-country Data and Empirics", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1060, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5k41w04ds6kf-en.

Portuguese Public Finance Council (2018), *Analysis of 2018-22 Stability Programme*, Portuguese Public Finance Council, Lisbon, http://www.cfp.pt,.

Roy, R. and N. Braathen (2017), "The Rising Cost of Ambient Air Pollution thus far in the 21st Century: Results from the BRIICS and the OECD Countries", *OECD Environment Working Papers*, No. 124, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/d1b2b844-en.

Santos, G. (2017), "Road fuel taxes in Europe: do they internalize road transport externalities?", *Transport Policy* 53, http://dx.doi.org/10.1016/j.tranpol.2016.09.009.

Annexe. Progrès accomplis concernant les principales réformes structurelles

Dans cette annexe sont passées en revue les mesures prises pour donner suite aux recommandations formulées dans la précédente Étude. *Les recommandations nouvelles figurent à la fin du Résumé et des parties concernées.*

RECOMMANDATIONS	MESURES PRISES DEPUIS L'*ÉTUDE* DE FÉVRIER 2017
Politiques macroéconomiques	
Entretenir la dynamique des réformes structurelles, tout en procédant de manière continue à des évaluations *ex ante* et *ex post* de ces réformes ;	Les résultats d'évaluation *ex post* des changements de politiques publiques présentés dans le programme de réforme national annuel sont actuellement communiqués dans les publications relatives au programme suivant.
Poursuivre l'assainissement budgétaire progressif pour assurer la diminution de la dette publique sans compromettre la reprise.	Le solde budgétaire s'est amélioré et la dette publique brute (définition de Maastricht) s'est modérée.
Réduire les exonérations fiscales, les taux spéciaux et les dépenses fiscales en vigueur.	Le ministre des Finances a mis sur pied un groupe de travail chargé de réexaminer les avantages fiscaux en vigueur. Ce groupe de travail présentera un rapport à la fin de mars 2019.
Renforcer les incitations réglementaires actuelles à réduire les créances douteuses ou litigieuses, notamment par la passation en charges et la cession de ces créances.	Des mesures ont été récemment adoptées pour renforcer la stratégie globale de réduction des CDL qui s'articule autour de trois grands axes entrée en vigueur à la fin de 2016. En particulier : • mise en place en 2018 d'une « plateforme de gestion intégrée des prêts bancaires » pour gérer la négociation des créances et garanties relatives à des CDL pour le compte des trois principaux prêteurs portugais (CGD, BCP Millenium et Novo Banco) ; • réforme de la Procédure spéciale de redressement en 2017, dans le cadre du *Programa Capitalizar* ; des plans de réduction des CDL ont été présentés à l'autorité de réglementation par trois banques ayant un encours de CDL important dans le prolongement des « lignes directrices pour les banques en ce qui concerne les prêts non performants » publiées par la BCE en mars 2017.
Soutenir l'émergence d'un marché des créances compromises, notamment par la création de sociétés de gestion d'actifs.	Selon une étude réalisée par les autorités portugaises, la possibilité d'un transfert massif des CDL du système bancaire à une société de gestion d'actifs est limitée
Renforcer l'investissement des entreprises	
Améliorer le fonctionnement des règles d'insolvabilité en revenant sur le traitement privilégié des créanciers publics ; en élargissant les possibilités de décision à la majorité simple parmi les créanciers et en raccourcissant les procédures de règlement amiable.	Un guichet unique (« *balcão unico* ») a été institué et permettra de renforcer la coordination entre les créanciers publics, en l'occurrence la sécurité sociale et les services des impôts et des douanes, pour faciliter les procédures d'insolvabilité. Une nouvelle procédure extra-judiciaire (*Regime Extrajudicial de Recuperação de Empresas*, RERE) a été instaurée en 2018 en lieu et place de l'ancienne (SIREVE). La nouvelle procédure fait appel à un médiateur spécialisé dans le redressement de PME et ne nécessite aucune intervention des pouvoirs publics (contrairement à la procédure antérieure). Le régime de la « Procédure spéciale de redressement » (PER), qui a pour objet de restructurer les entreprises, a été réformé en 2017 pour gagner en efficacité.
Revoir la réglementation de l'aménagement du territoire et limiter les pouvoirs discrétionnaires des municipalités concernant les procédures d'octroi de licences.	Aucune mesure prise.
Alléger les obligations d'entrée pour les services professionnels.	Les évaluations d'impact sur la concurrence, réalisées par l'OCDE pour le secteur des transports et pour les professions réglementées ont été publiées en juillet 2018 avec le concours de l'Autorité portugaise de la concurrence. S'agissant plus spécifiquement du secteur de la construction, plusieurs mesures ont été mises en œuvre au titre du programme SIMPLEX.
Continuer de réduire la durée des procédures et les affaires en attente en augmentant les capacités des tribunaux et en affectant des juges spécialisés à des tribunaux spécialisés.	Aucune mesure prise.
Supprimer plus rapidement que prévu les dispositifs d'aide à la production d'électricité avec prix garantis.	Aucune mesure prise.
Améliorer l'efficience de l'infrastructure portuaire en renégociant les contrats de concession, en annexant des accords de niveau de service aux contrats nouvellement négociés et en favorisant la concurrence intraportuaire entre les terminaux.	Aucune mesure prise.
Favoriser les négociations salariales au niveau des entreprises, notamment en fixant des limites plus contraignantes aux possibilités d'extension administrative des accords sur les salaires.	La résolution n° 82/2017 du Conseil des ministres a fixé à 35 jours ouvrables la durée maximum de consultation et de promulgation du décret d'extension.

Envisager d'autoriser le remboursement des crédits d'impôt en faveur de la recherche-développement (R-D) des entreprises déficitaires ou de prolonger le délai de report en avant.	Les PME disposent désormais d'un délai de 12 ans pour le report en avant de leur crédit d'impôt en faveur de la R-D. Dans le contexte du *Programa Capitalizar,* un régime de crédits d'impôt plus souple a été mis en place.
Améliorer les qualifications	
Cibler les programmes de formation tout au long de la vie sur les peu qualifiés.	Le programme *Qualifica* a pour but de rehausser le niveau de qualification des adultes Il existe un autre programme spécifique, *Vida Ativa Qualifica+*, à destination des catégories les moins qualifiées.
Procéder à un suivi systématique des différents programmes actifs du marché du travail (PAMT) dans l'optique de concentrer les ressources sur les plus efficaces.	Une étude des PAMT a montré que certains de ces programmes n'avaient que peu d'impact sur l'employabilité et débouchaient de des emplois de qualité médiocre. Ces conclusions ont entraîné une réorientation des principales PAMT afin d'accroître l'efficience des aides à l'emploi fournies par les services publics de l'emploi.
Réduire progressivement les redoublements de classe dans l'enseignement primaire et secondaire en repérant très tôt les élèves les plus en difficulté et en organisant en amont un accompagnement individualisé.	Le gouvernement actuel a pour objectif de réduire de moitié l'échec scolaire d'ici 2020.
Regrouper les deux systèmes d'enseignement et de formation professionnels (EFP) en un seul système d'EFP en alternance, comportant une forte composante de formation en milieu professionnel, et procéder à une évaluation en profondeur de toutes les filières de formation professionnelle.	Aucune mesure prise.
Renforcer les liens entre les chercheurs et les entreprises en incitant davantage les universitaires à coopérer avec l'industrie.	Le programme Interface, lancé en février 2017, a pour but d'accélérer le transfert de technologie depuis les universités vers les entreprises par l'intermédiaire de « centres interface ».
Collecter des données et publier des indicateurs sur le marché du travail (emploi, chômage, avantages salariaux) en fonction des niveaux d'instruction et des filières d'études, et en ventilation par région, pour faciliter une meilleure orientation dans le choix des études et de la profession.	L'IEFP (Institut pour l'emploi et la formation professionnelle) publie des statistiques sur le chômage déclaré en fonction des niveaux d'instruction et des filières d'études, ventilées par région.
Veiller à ce que les besoins d'éducation et d'accueil de la petite enfance soient suffisamment couverts sur l'ensemble du territoire, y compris pour ce qui concerne les enfants de moins de 4 ans, en s'attachant particulièrement aux besoins de ceux issus de milieux socio-économiques défavorisés.	Des classes supplémentaires d'enseignement préscolaire ont été ouvertes en 2017. Un nouveau cadre juridique fixant les modalités d'affectation des enfants dans les établissements scolaires a été adopté ; il tient compte de la fragilité socio-économique des familles.
Renforcer la formation des enseignants, les familiariser avec les meilleures pratiques et prolonger la période probatoire des enseignants débutants.	En 2018/2019, le ministère de l'Éducation affectera un enseignant à temps complet à la coordination de chacun des 81 centres de formation gérés par des associations scolaires.
Mettre en place un système incitatif pour attirer les enseignants et les chefs d'établissement les plus expérimentés vers les écoles défavorisées.	Aucune mesure prise.
Prendre mieux en compte le profil des élèves et leurs besoins spécifiques dans les décisions d'affectation des ressources entre les établissements et conférer à ces derniers plus d'autonomie pour ajuster les effectifs des classes en conséquence.	Les effectifs ont été réduits de deux élèves par classe dans les établissements les plus sensibles en 2017. La mesure a été étendue à l'ensemble des établissements du pays en 2018.
Réduire le dualisme du marché du travail pour améliorer la qualité des emplois et consolider les incitations à se former.	Un accord tripartite a été signé en juillet 2018, qui ramène de trois à deux ans la durée maximum cumulée de contrats à durée déterminée successifs. Cet accord a également pour but d'augmenter la contribution financière des employeurs qui recourent de manière excessive aux contrats à durée déterminée. Le décret-loi n° 72/2017 a allongé la durée des exonérations de cotisations sociales accordées en faveur des jeunes qui obtiennent leur premier contrat (cinq ans d'exonération) et des chômeurs de longue durée (allongement de trois à cinq ans de la durée d'exonération), dans le but de faciliter la conclusion de contrats à durée indéterminée.
Rehausser le niveau des compétences en gestion en élaborant des formations spécifiques destinées aux managers.	Aucune mesure prise.

Études économiques de l'OCDE

PORTUGAL 2019 (VERSION ABRÉGÉE)

Le redressement de l'économie portugaise se poursuit, porté par les réformes structurelles antérieures et des conditions économiques mondiales plus favorables. L'activité économique est dans une large mesure alimentée par la vigueur des exportations depuis 2010, mais la demande intérieure croît maintenant elle aussi à un rythme soutenu. Après avoir reculé au cours des cinq années qui ont suivi la crise, l'emploi s'est redressé et le taux de chômage est tombé de 17 % à moins de 7 %. Au cours de la même période, la place occupée dans l'économie par certaines sources d'énergie renouvelables, telles que l'énergie éolienne, s'est sensiblement accrue.

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***https://doi.org/10.1787/8b2deb06-fr***.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-ilibrary.org*** pour plus d'informations.

Volume 2019/5
Février 2019

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2019
(18 NUMÉROS)

ISBN 978-92-64-54428-4

9 789264 544284