



Études économiques de l'OCDE PORTUGAL

JUILLET 2012



Études économiques de l'OCDE : Portugal 2012

Ce document et toute carte 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.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2012), *Études économiques de l'OCDE : Portugal 2012*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2012-fr

ISBN 978-92-64-13014-2 (imprimé)
ISBN 978-92-64-13015-9 (PDF)

Série : 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)

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.

Crédit photo : Couverture © Inmagine ltd.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/editions/corrigenda.

© OCDE 2012

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Table des matières

Résumé	8
Principales recommandations	10
Évaluation et recommandations	11
Enjeux auxquels est confronté le Portugal	11
Stabilité financière	17
Politique budgétaire	21
Politique d'éducation, politique du travail et politique sociale	31
Environnement des entreprises et marchés de produits	38
Bibliographie	48
Annexe A1. Progrès accomplis en matière de réformes structurelles	51
Chapitre 1. Mettre en place des bases solides pour un assainissement budgétaire durable	55
Introduction	56
Le programme d'assainissement budgétaire : à quel rythme et avec quels instruments ?	57
Amélioration du cadre budgétaire	61
Efficacité du secteur public et engagements hors bilan	69
Notes	89
Bibliographie	89
Annexe 1.A1. Sensibilité des résultats des simulations stochastiques	93
Chapitre 2. Rééquilibrer l'économie et renouer avec la croissance par la création d'emplois et une meilleure affectation des capitaux	95
La crise a rendu les déséquilibres intenable	96
Corriger les déséquilibres macrofinanciers	101
Éliminer les distorsions en matière de répartition des investissements	108
Réformer le marché du travail pour créer des emplois et contribuer à rééquilibrer l'économie	118
Bibliographie	129
Glossaire	133

Encadrés

1. Le programme d'ajustement EU-FMI	11
2. Principales recommandations concernant la stabilité financière	21
3. Principales recommandations destinées à améliorer la performance budgétaire	31
4. Principales recommandations pour améliorer l'éducation, le marché du travail et la cohésion sociale	38
5. Principales recommandations sur l'environnement des entreprises et les marchés de produits	48
1.1. Structure de l'administration infrarégionale portugaise	79
1.2. Le plan d'aide financière à Madère	80
1.3. Les municipalités ont des ressources cycliques et peu d'autonomie budgétaire	84
1.4. Fonds structurels et de cohésion de l'UE reçus par le Portugal	86
1.5. Résumé des recommandations pour rétablir la viabilité budgétaire et améliorer l'efficacité du secteur public	88
2.1. Soutien aux producteurs d'électricité	113
2.2. Le programme de réforme du Service public de l'emploi	126
2.3. Résumé des recommandations visant à rééquilibrer l'économie et renouer avec la croissance	128

Tableaux

1. Perspectives à court terme	15
2. Dépenses et recettes des administrations publiques	22
3. Objectifs et hypothèses du Programme de stabilité	22
1.1. Objectifs et hypothèses du Programme de stabilité	57
1.2. Modèles de partenariat public-privé dans le secteur routier	76
2.1. Données concernant la recapitalisation des huit principaux groupes bancaires	102
2.2. Dépenses publiques consacrées aux programmes actifs du marché du travail	126

Graphiques

1. Indicateurs clés	14
2. Croissance potentielle	16
3. Indicateurs relatifs au secteur bancaire	19
4. Prêts des établissements financiers aux ménages et aux sociétés non financières	20
5. Assainissement budgétaire : comparaison internationale	23
6. Évaluation des risques entourant le programme d'assainissement budgétaire	24
7. Prévisions de dépenses et de besoin de financement des administrations publiques	26
8. Performance des entreprises publiques	28
9. Inégalités et niveau d'instruction	33
10. Évolution du chômage au cours de la dernière décennie	34
11. Législation sur la protection d'emploi	36

12. Durée des prestations de chômage	37
13. Croissance de la productivité par secteur	39
14. Émissions de gaz à effet de serre	43
15. Évolution des prix de l'électricité	44
16. Prix du gaz au niveau international	45
17. Prix de la téléphonie mobile au niveau international	46
1.1. Indicateurs budgétaires à longue échéance	56
1.2. Résultats des simulations stochastiques	58
1.3. Phases de la politique budgétaire et ventilation des dépenses courantes	62
1.4. Erreurs de prévision sur le PIB et les recettes des administrations publiques	63
1.5. Erreurs de prévision sur la croissance des dépenses	64
1.6. Emploi dans les entreprises publiques	70
1.7. Performance des entreprises publiques	71
1.8. Redevances d'accès aux infrastructures ferroviaires	74
1.9. Contrats de partenariat public-privé signés	75
1.10. Paiements nets des administrations publiques pour le partenariat public-privé	76
1.11. Indicateur des freins du cadre du partenariat public-privé	78
1.12. Recettes et dépenses des collectivités locales	79
1.13. Dette des collectivités locales	80
1.14. Les recettes fiscales des collectivités locales au Portugal	84
1.15. Utilisation des fonds structurels et de cohésion de l'UE à la fin de 2011	86
1.A1.1. Analyse de sensibilité : multiplicateur budgétaire de 0.5 (au lieu de 1)	93
1.A1.2. Analyse de sensibilité : croissance potentielle moyenne de +1 % (au lieu de +0.3 %) au cours de la période 2012-16	94
2.1. Dette financière	97
2.2. Consommation privée et formation brute de capital fixe	97
2.3. Évolution de la compétitivité-coûts	98
2.4. Répartition des investissements par type d'actif et par secteur	99
2.5. Évolution du secteur bancaire	100
2.6. Évolution récente du ratio prêts/dépôts du secteur bancaire	103
2.7. Crédit aux entreprises non financières	105
2.8. Apports de liquidités de l'Eurosystème aux banques portugaises	106
2.9. Structure du secteur du logement : comparaison internationale	109
2.10. Part des énergies renouvelables dans la production d'électricité	112
2.11. Rémunération unitaire versée aux producteurs d'électricité	114
2.12. Décomposition des prix moyens de l'électricité	115
2.13. Rigueur de la législation sur la protection d'emploi	122
2.14. Rapport entre le nombre de bénéficiaires d'allocations de chômage et le nombre total de chômeurs	124

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement (EDR), qui est chargé de l'examen de la situation des pays.

La situation économique et les politiques de Portugal ont été évalués par le Comité le 3 juillet 2012. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 16 juillet 2012.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par David Haugh, Alvaro Pina, Stéphane Sorbe et Ildeberta Abreu sous la direction de Pierre Beynet. Desney Erb a apporté une aide à la recherche.

L'Étude précédente du Portugal a été publiée en septembre 2010.

Ce livre contient des...



StatLinks

**Accédez aux fichiers Excel®
à partir des livres imprimés !**

En bas à droite des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>. Si vous lisez la version PDF de l'ouvrage, et que votre ordinateur est connecté à Internet, il vous suffit de cliquer sur le lien.

Les *StatLinks* sont de plus en plus répandus dans les publications de l'OCDE.

STATISTIQUES DE BASE DU PORTUGAL, 2011

LE PAYS (2010)

Superficie (1 000 km ²)	92.2	Principales agglomérations, population résidente (milliers)	
Agriculture (en % du total)	39.9	Grand Lisbonne	2 035
		Grand Porto	1 286

LA POPULATION

Population		Population active totale (milliers)	5 513
En milliers	10 562	Emploi (en % du total)	
Accroissement 2006-11 (taux annualisé, %)	-0.04	Agriculture, sylviculture et pêche	10.0
Densité au km ²	115	Industrie, construction, énergie et eau	27.5
		Services	62.5

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut		Formation brute de capital fixe	
En milliards d'euros	171	En % du PIB	18.1
Par habitant (en milliers USD)	22.5	Par habitant (en milliers USD)	4.1

L'ÉTAT

Consommation publique (en % du PIB)	20.1	Nombre de sièges au Parlement	230
Administrations publiques (en % du PIB)		Parti social-démocrate (PSD)	108
Dépenses courantes	47.4	Parti socialiste (PS)	74
Recettes courantes	40.3	Parti populaire (CDS/PP)	24
Dette brute, définition de Maastricht	107.8	Coalition démocratique unitaire (CDU)	16
		Bloc de gauche (BE)	8
		Dernière élection : juin 2011	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services (en % du PIB)	35.5	Importations de biens et services (en % du PIB)	39.3
Principaux produits exportés (en % du total)		Principaux produits importés (en % du total)	
Biens industriels	35.7	Biens industriels	28.7
Machines et appareils de transport	18.4	Carburants et lubrifiants	17.3
Biens de consommation	18.3	Biens de consommation	14.7

LA MONNAIE

Unité monétaire : euro		Nombre d'unités monétaires par USD, moyenne journalière	
		Année 2011	0.719
		Juin 2012	0.798

Résumé

Le Portugal s'est engagé sur la voie d'un ajustement économique de longue haleine afin de stimuler sa croissance et de corriger un recours excessif à l'endettement. Le gouvernement met en œuvre avec détermination le programme de réformes et d'ajustement budgétaire lié à l'assistance financière de l'Union européenne (UE) et du Fonds monétaire international (FMI). D'importantes lois ont en conséquence été adoptées, avec un large soutien politique, pour améliorer la performance des marchés du travail et des produits. En outre, nombre des recommandations formulées par l'OCDE dans l'*Étude* précédente ont été mises en œuvre. Les autorités doivent veiller à ce que ces réformes ambitieuses soient appliquées de manière efficace. Le retour à une situation budgétaire viable est un préalable au rétablissement de la confiance ainsi qu'au redressement de l'investissement et de la croissance. Les autorités devraient donc s'employer à respecter les objectifs de déficit nominal du programme UE-FMI. Néanmoins, il leur faudra sans doute laisser jouer au moins partiellement les stabilisateurs automatiques, si les risques se matérialisent et si la croissance se révèle nettement inférieure aux prévisions du programme, tout en s'attachant à respecter leurs objectifs de solde budgétaire structurel pour restaurer la confiance des investisseurs. Dans le même temps, l'offre de crédit à l'économie devrait être favorisée, en encourageant la reconnaissance rapide des créances douteuses et en s'assurant que les banques respectent continuellement leurs obligations en termes de ratios de fonds propres et que le rythme de convergence vers l'objectif fixé à titre indicatif pour le ratio prêts/dépôts ne pénalise pas l'activité économique. Une attention particulière devra être accordée aux conditions de financement des petites et moyennes entreprises, notamment en incitant celles-ci à se financer davantage par action et moins par endettement et en réorientant les fonds européens. Il est primordial que soient mises en œuvre des réformes structurelles de fond pour renforcer la croissance potentielle et transférer l'activité économique des secteurs à faible productivité axés sur le marché intérieur vers les secteurs exportateurs de biens et de services. Des réformes énergiques du marché du travail permettraient d'en réduire le dualisme et de réaliser des gains de compétitivité.

Des réformes budgétaires structurelles s'imposent pour rétablir la viabilité des finances publiques. La persistance de primes de risque élevées sur les obligations indique que les autorités ont encore des obstacles à surmonter pour retrouver un plein accès aux marchés au cours de la période couverte par le programme. Des mesures structurelles sont nécessaires pour remédier aux problèmes posés de longue date par une croissance excessive des dépenses et par l'accumulation opaque d'engagements importants correspondant à des arriérés de paiements, aux pertes d'entreprises publiques et aux partenariats public-privé. Les mesures prises pour mettre en place un cadre budgétaire à moyen terme, adopter de meilleurs instruments de gestion financière, créer un conseil budgétaire et renforcer la transparence des comptes budgétaires sont bienvenues. En

outre, le cadre budgétaire serait sensiblement renforcé par l'instauration d'une règle de dépenses claire et facile à appliquer pour les administrations publiques, conformément au nouveau cadre budgétaire européen. L'évolution des finances des administrations locales et régionales a été marquée par d'importantes surprises négatives, et des réformes de leurs cadres budgétaires, qui sont en projet, s'imposent également.

Un large éventail de réformes structurelles est nécessaire pour renforcer la productivité et accroître la part du commerce international dans l'économie. Bien que leur libéralisation soit inscrite dans la loi, de nombreux marchés demeurent concentrés du fait de l'existence d'importantes barrières à l'entrée, qui entravent la concurrence et l'innovation. Une simplification des procédures de délivrance de licences aux entreprises, comme cela est prévu, favoriserait l'arrivée de nouveaux entrants sur les marchés, stimulerait la concurrence et renforcerait l'emploi. Les échanges internationaux du Portugal sont limités, eu égard à la taille relativement modeste de son économie, ce qui amène à penser que des gains pourraient être tirés d'une participation accrue aux échanges internationaux. Il importe que le gouvernement poursuive les efforts déployés pour améliorer l'environnement des entreprises, notamment sur les marchés concernés par les privatisations, et réduise les incitations à l'origine de distorsions qui détournent les investissements du secteur exportateur. Ces efforts devraient contribuer à attirer l'investissement direct étranger. Le niveau de formation de la main-d'œuvre reste nettement inférieur à la moyenne européenne et doit encore s'améliorer, malgré les nets progrès réalisés par la jeune génération, afin que les entreprises puissent se développer dans des domaines d'activité à plus forte productivité.

De nouvelles réformes du marché du travail sont nécessaires. Le cadre institutionnel a pesé sur l'emploi et débouché sur un marché du travail à deux vitesses, qui nuit à la croissance de la productivité, étant donné que les travailleurs sous contrat de courte durée sont moins portés à investir dans le capital humain et que les titulaires de contrats permanents ne sont pas suffisamment mobiles. Les efforts déployés pour réduire ce dualisme vont dans le bon sens et des réformes importantes ont été adoptées récemment, notamment la réduction des indemnités de licenciement, suite à un accord avec les partenaires sociaux. Néanmoins, les entreprises en position dominante imposent aux autres les conditions de rémunération et de travail par le biais de l'extension administrative des conventions collectives, ce qui affaiblit la concurrence, réduit les entrées de nouveaux acteurs sur les marchés considérés et, partant, nuit à la compétitivité. On pourrait atténuer encore ce dualisme du marché du travail en réduisant les indemnités de licenciement et en remédiant aux problèmes de retards et d'incertitude soulevés par les litiges sur les licenciements. Enfin, un allègement des coûts de main-d'œuvre non salariaux pour les bas salaires pourrait contribuer à améliorer les perspectives d'emploi des individus les moins qualifiés.

Principales recommandations

Politiques macroéconomiques propres à stabiliser l'économie

- Les autorités devraient s'employer à atteindre les objectifs prévus par le programme d'ajustement en matière de déficit public nominal, notamment en respectant le montant des dépenses budgétisées à tous les niveaux des administrations publiques. Si des risques se matérialisent significativement et la croissance est nettement plus faible que prévue par le programme, on pourrait laisser jouer au moins en partie les stabilisateurs automatiques.
- Il conviendrait d'adopter une règle de dépenses publiques explicite et facile à appliquer, qui soit cohérente avec les prévisions de recettes et les objectifs budgétaires à moyen terme et conforme au cadre budgétaire européen.
- Le soutien destiné aux administrations locales et régionales devrait s'accompagner d'améliorations du cadre budgétaire.
- Une attention particulière devrait être accordée aux conditions de financement des petites et moyennes entreprises, notamment en incitant celles-ci à se financer davantage par actions et en réorientant les fonds européens.
- Il faudrait veiller à ce que le rythme de convergence vers l'objectif fixé à titre indicatif pour le ratio prêts/dépôts ne pénalise pas l'activité économique.

Politiques structurelles destinées à rééquilibrer l'économie et à stimuler la croissance

- Maintenir l'élan de la réforme de la justice pour accélérer la résolution des affaires civiles et commerciales.
- Le projet de réforme « zéro autorisation » devrait être pleinement mis en œuvre afin d'accélérer les procédures de délivrances de licences aux entreprises au niveau local.
- Il faudrait veiller à ce que le soutien apporté à la production d'électricité soit efficace par rapport à son coût et que celui-ci soit intégralement répercuté sur l'ensemble des consommateurs. Cela suppose de réduire encore le niveau excessif des aides destinées aux éoliennes et aux installations de cogénération, de même qu'aux centrales à combustibles fossiles et aux grandes centrales hydroélectriques.
- Les indemnités de licenciement devraient être encore réduites et un dispositif d'arbitrage contraignant devrait être introduit pour les litiges portant sur les licenciements.
- Les négociations salariales au niveau de l'entreprise devraient être encouragées, en supprimant l'extension par voie administrative des conventions collectives.
- Les niveaux d'instruction devraient être relevés, en mettant davantage l'accent, dans le cadre du système d'évaluation, sur le suivi périodique des individus et des cohortes afin de guider les changements qui permettront d'améliorer les résultats scolaires des enfants issus de milieux socio-économiques défavorisés.

Évaluation et recommandations

Enjeux auxquels est confronté le Portugal

La crise mondiale a mis en évidence des déséquilibres et des points faibles fondamentaux de l'économie portugaise, qui est entrée dans une grave récession accompagnée d'un chômage élevé. La réglementation du marché du travail est de longue date peu propice à la création d'emplois, et de multiples réformes structurelles étaient nécessaires pour aider les chômeurs à retrouver du travail et favoriser le redéploiement de la main-d'œuvre des secteurs non exportateurs vers les secteurs à vocation exportatrice. Les flux internationaux de capitaux se sont asséchés et la faiblesse des perspectives de croissance s'est traduite par une perte de confiance des marchés et une forte hausse des taux d'intérêt (graphique 1), malgré le fait que le Portugal met en œuvre avec constance depuis mai 2011 un ambitieux programme triennal accompagnant l'assistance financière qui lui a été accordée par l'Union européenne (UE) et le Fonds monétaire international (FMI) (encadré 1).

Encadré 1. Le programme d'ajustement EU-FMI

En mai 2011, le Portugal est convenu avec l'Union européenne et le Fonds monétaire international d'un programme de réforme de grande portée pour rétablir la confiance des marchés et accroître la croissance potentielle. Ce programme triennal va de pair avec un important financement international (environ 78 milliards d'euros). Ses trois principaux objectifs sont : i) engager un effort crédible d'assainissement budgétaire étayé par des mesures structurelles et une amélioration du contrôle fiscal sur les partenariats public-privé (PPP) et les entreprises publiques ; ii) protéger le secteur financier contre une réduction désordonnée de l'effet de levier par le biais de mécanismes de marché soutenus par des facilités de garantie ; iii) mettre en œuvre de profondes réformes structurelles pour stimuler la croissance potentielle, créer des emplois et améliorer la compétitivité (notamment par le biais d'une dévaluation budgétaire). D'après les rapports trimestriels publiés par l'UE et le FMI, la mise en œuvre du programme a été satisfaisante, les critères de performance quantitatifs ayant été respectés de même que la plupart des critères structurels, bien qu'avec certains retards mineurs. On trouvera dans cet encadré les principales mesures déjà mises en œuvre ou en cours d'application.

En ce qui concerne la **gestion des finances publiques**, les autorités mettent en œuvre une nouvelle loi sur le cadre budgétaire, qui prévoit la budgétisation pluriannuelle ; un Conseil budgétaire a été établi et devient peu à peu opérationnel ; une nouvelle loi sur les engagements vise à assurer un meilleur contrôle des dépenses et à résorber les arriérés de paiement ; la première phase de la fusion des administrations fiscale et douanière a été menée à bien ; un programme d'ajustement budgétaire pour la région autonome de Madère a été lancé ; un programme de soutien aux collectivités locales a été convenu ; un système de rapports budgétaires trimestriels pour l'administration centrale est en place ; de nouvelles lois de financement aux niveaux local et régional doivent être présentées d'ici à la fin de 2012 ; et les coûts sont réduits dans les entreprises publiques, afin d'arriver à l'objectif d'équilibre d'exploitation pour la plupart d'entre elles en 2012.

Encadré 1. Le programme d'ajustement EU-FMI (suite)

S'agissant du **secteur financier**, un programme spécial d'inspections sur site a permis de passer en revue les portefeuilles de prêts des banques ; la plupart des banques ont déjà été recapitalisées au moyen de fonds publics et privés pour atteindre les objectifs à la fois de l'Autorité bancaire européenne et de la Banque du Portugal concernant les fonds propres de base de catégorie 1 ; le cadre de résolution des faillites bancaires est remis à plat ; et la réduction de l'effet de levier dans le secteur bancaire est suivie de près.

Sur le **marché du travail**, les autorités ont approuvé un nouveau code du travail, convenu avec les partenaires sociaux, notamment l'une des principales confédérations syndicales ; parmi les changements figurent une réduction des indemnités de licenciement, des dispositifs plus flexibles pour les licenciements individuels et la durée du travail, la réduction des heures supplémentaires rémunérées et certaines possibilités de négociation des salaires au niveau des entreprises. Une nouvelle baisse des indemnités de licenciement est attendue ainsi que la création de procédures de règlement des conflits du travail sans passer par les tribunaux.

Pour améliorer le **climat des affaires**, les pouvoirs publics ont modifié le régime d'insolvabilité afin de favoriser le sauvetage précoce des entreprises viables ; la transposition de la Directive sur les qualifications professionnelles est en cours ; un projet d'élimination des demandes d'agrément est introduit, afin de minimiser les coûts d'obtention des licences, bien que sa mise en œuvre opérationnelle se heurte à des difficultés ; la réforme du système judiciaire vise à redéployer les ressources judiciaires (nouvelle carte judiciaire) et un nouveau code de procédure civile sera soumis d'ici à la fin de 2012 pour accélérer les procédures ; une nouvelle loi sur les loyers en zones urbaines a été approuvée, qui vise à faciliter les formalités d'éviction et qui introduit une clause d'extinction automatique au bout de cinq ans pour la plupart des anciens contrats soumis à l'encadrements des loyers ; une nouvelle loi sur la concurrence a été approuvée, qui renforce l'autorité de la concurrence, et de nouveaux tribunaux spécialisés dans la concurrence et la propriété intellectuelle ont été créés ; une nouvelle loi d'arbitrage a été adoptée ; une étude des principaux organismes nationaux de régulation est en cours. La privatisation des compagnies électriques EDP et REN, cédées à un prix sensiblement plus élevé que le prix du marché, a rapporté 3.3 milliards d'euros, soit les deux tiers des recettes de privatisations attendues dans le cadre du programme.

Pour réduire **les rentes dans les secteurs abrités** de l'économie, les autorités ont engagé plusieurs processus de renégociation. Dans le secteur de l'électricité, le réexamen des contrats et des subventions aux producteurs diminuera d'environ un sixième la progression totale attendue du prix réel jusqu'en 2020, alors que, dans le secteur des télécoms, les coûts de terminaison d'appels de téléphonie mobile diminueront considérablement ; des mesures visent à ramener de 1.5 % du produit intérieur brut (PIB) à 1 % du PIB en 2013 le coût public des produits pharmaceutiques ; une étude de l'ensemble des 36 PPP par un auditeur international a été achevée en vue d'éventuelles renégociations des contrats.

La mise en œuvre de ce programme devrait se poursuivre comme prévu, mais les risques qui pèsent sur les perspectives de croissance du Portugal sont orientés de manière prédominante à la baisse. L'assainissement budgétaire de 2012 est d'une ampleur considérable, et il existe un risque significatif que les objectifs budgétaires ne soient pas atteints en raison d'une croissance inférieure aux prévisions, dans un contexte de restriction du crédit et de conjoncture internationale dégradée. Les autorités ont donc encore des obstacles à surmonter pour retrouver un plein accès aux marchés durant la période couverte par le programme.

Dans ce contexte incertain, la présente *Étude* examine les progrès accomplis dans la mise en œuvre des réformes structurelles nécessaires pour stimuler la croissance et réduire les déséquilibres, tout en assurant l'assainissement des finances publiques (annexe A1). Le premier chapitre est consacré à la question des réformes budgétaires

structurelles et du rythme de l'assainissement des finances publiques. Nous analysons ensuite les réformes à mettre en œuvre pour rééquilibrer l'économie, telles que les mesures à prendre pour renforcer la stabilité financière ainsi que pour améliorer le fonctionnement du marché du travail et la répartition des investissements (chapitre 2).

La tâche la plus urgente à accomplir est de stabiliser l'économie

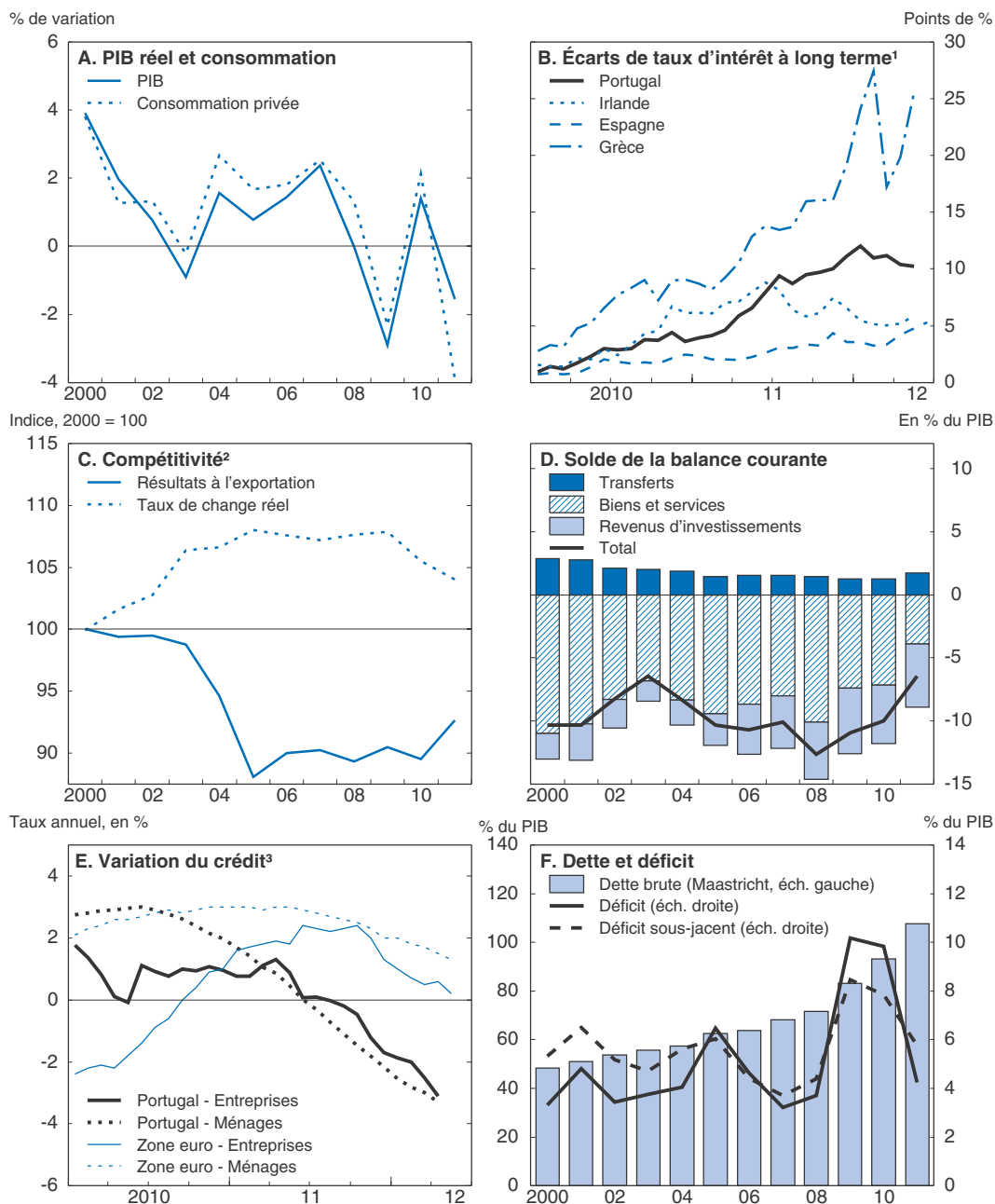
L'économie a commencé à se rééquilibrer, mais la situation reste précaire. Le volumineux déficit des paiements courants est tombé à 6.4 % du produit intérieur brut (PIB) en 2011 (alors qu'il s'établissait à 10 % en 2010), en raison de l'atonie de la demande intérieure et de la vigueur des exportations, qui s'est traduite par des gains importants de parts de marché (graphique 1). Les bons résultats à l'exportation tiennent à la croissance vigoureuse observée pour un large éventail de biens et services exportés, au premier rang desquels le matériel de transport, qui s'est accompagnée d'une diversification géographique accrue. Il est vrai que les perspectives limitées offertes sur le marché intérieur incitent les entreprises à s'orienter davantage vers les marchés étrangers, et elles ont bénéficié à cet égard des récentes améliorations de leur compétitivité-coûts (graphique 1), qui ne tiennent pas seulement à l'impact des réductions de salaires dans le secteur public. Pour obtenir une correction durable des déséquilibres externes – c'est-à-dire allant au-delà de la contraction de la demande intérieure à court terme – il faudra améliorer encore la compétitivité-coûts et hors coûts par le biais d'une modération des coûts de main-d'œuvre et de gains de productivité, étayés par un large éventail de réformes structurelles.

Depuis 2010, le rythme de l'assainissement budgétaire s'est accéléré, pesant sur la consommation et l'investissement publics, ainsi que sur le revenu disponible des ménages (graphique 1). Malgré un ample recours aux liquidités fournies par l'Eurosystème et la résistance des dépôts, la réduction de l'effet de levier des banques s'est traduite par des tensions sur le marché du crédit, qui se sont intensifiées vers la fin de 2011, pesant aussi sur la demande du secteur privé. À elle seule, la consommation privée devrait se contracter d'environ 13 % en 2011-13, ce qui représente une forte baisse même dans le contexte d'une récession découlant d'un endettement excessif (FMI, 2012).

Les conditions de crédit resserrées et la dégradation de la conjoncture extérieure aggravent la récession en 2012 (tableau 1). L'amélioration budgétaire de 2011 étant en partie imputable à des éléments exceptionnels d'une ampleur non négligeable, les mesures prévues pour atteindre les objectifs budgétaires en 2012 sont très ambitieuses et vont encore déprimer la demande. Parallèlement à l'amélioration de la situation mondiale, à l'accélération des exportations et au ralentissement de l'assainissement budgétaire, la croissance devrait progressivement se redresser au second semestre de 2013. Néanmoins, la hausse du chômage, conjuguée à la dissipation des effets des augmentations d'impôts indirects et du renchérissement du pétrole, devrait réduire l'inflation sur la période considérée. Après un recul sensible en 2011, le déficit des paiements courants continuera de diminuer. Le ratio dette publique/PIB poursuivra son augmentation en 2013, mais commencera ensuite à diminuer sur fond de réduction du déficit budgétaire et de montée en régime de la croissance.

Les risques sont essentiellement d'origine extérieure. Des turbulences croissantes provoquées par une intensification de la crise des dettes souveraines dans la zone euro pourraient saper la confiance dans les perspectives du Portugal, pénalisant les exportations et aggravant les tensions sur le marché du crédit. Sur le plan intérieur, le

Graphique 1. Indicateurs clés



1. Écart de taux entre les obligations d'État à 10 ans du pays considéré et celles de l'Allemagne.
2. Les résultats à l'exportation sont mesurés par le rapport entre les volumes d'exportation et les marchés extérieurs pour l'ensemble des biens et services. Le taux de change réel est un indicateur de compétitivité harmonisé fondé sur les indices de coût unitaire de main-d'œuvre pour l'ensemble de l'économie.
3. Prêts corrigés des cessions et de la titrisation. Les entreprises sont les sociétés non financières. Le secteur des ménages englobe les institutions sans but lucratif au service des ménages.

Source : OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections et Principaux indicateurs économiques* (bases de données), juillet ; BCE (2012), *Statistical Data Warehouse*, Banque centrale européenne, juillet ; Banque du Portugal (2012), *Indicadores de Conjuntura*, juin.


StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669382>

Tableau 1. Perspectives à court terme

	Prix courants (milliards d'euros) 2008	Pourcentage de variation, en volume, prix de 2006 ¹				
		2009	2010	2011	2012	2013
Produit intérieur brut en volume	172.0	-2.9	1.4	-1.5	-3.2	-0.9
Consommation privée	115.0	-2.3	2.1	-3.9	-6.8	-3.2
Consommation des administrations publiques	34.5	4.7	0.9	-3.9	-2.9	-2.4
Formation brute de capital fixe	38.6	-8.6	-4.1	-11.4	-10.1	-3.2
Variation des stocks ²	1.2	-1.1	0.1	-0.4	0.4	0.0
Demande intérieure totale	189.3	-3.2	0.8	-5.7	-6.4	-3.0
Exportations de biens et services	55.8	-10.9	8.8	7.4	3.4	5.1
Importations de biens et services	73.1	-10.0	5.4	-5.5	-5.7	-0.1
Solde extérieur ²	-17.3	0.7	0.6	4.4	3.5	2.1
<i>Pour mémoire</i>						
Déflateur du PIB	..	0.9	1.1	0.6	0.1	0.4
Indice des prix à la consommation harmonisé	..	-0.9	1.4	3.6	3.1	0.7
Taux de chômage (en % de la population active)	..	9.5	10.8	12.8	15.4	16.2
Taux d'épargne des ménages ³	..	10.9	10.2	9.7	10.5	12.1
Solde financier des administrations publiques ⁴	..	-10.2	-9.8	-4.2	-4.6	-3.5
Solde financier des administrations publiques (hors éléments exceptionnels) ⁴	..	-9.8	-8.8	-7.3	-5.4	-4.3
Dette brute des administrations publiques (définition de Maastricht) ⁴	..	83.1	93.3	107.8	114.5	120.3
Balance des opérations courantes ⁴	..	-10.9	-10.0	-6.4	-4.0	-2.2

1. Prévisions à partir de 2012. Ces prévisions incorporent les informations disponibles à la date du 15 mai 2012.

2. Contributions à la variation du PIB en volume (en pourcentage du PIB en volume de l'année précédente), montant effectif pour la première colonne.

3. Taux d'épargne brut en pourcentage du revenu disponible.

4. En pourcentage du PIB. Les chiffres de la dette tiennent compte des montants cumulés suivants au titre du Mécanisme de soutien à la solvabilité des banques : 1 milliard d'euros en 2011 (0.6 % du PIB), 8 milliards d'euros en 2012 (4.8 % du PIB) et 12 milliards d'euros en 2013 (7.2 % du PIB).

Source : OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), mai.

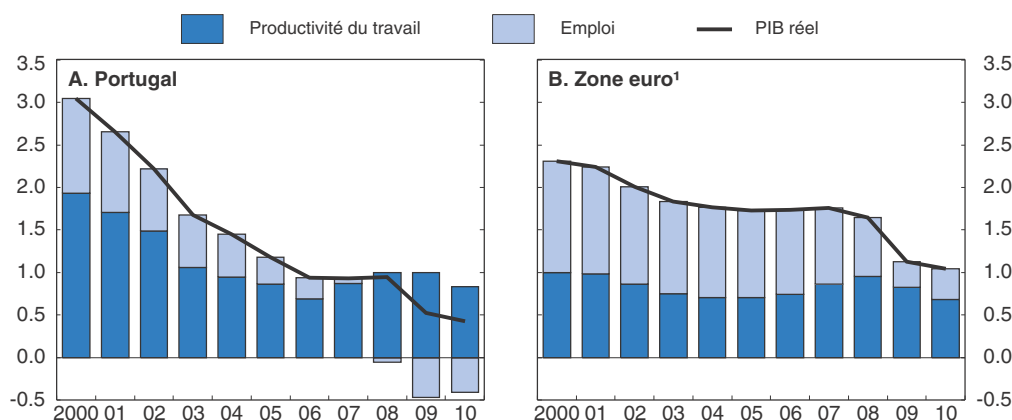
resserrement du crédit pourrait également s'accroître, en particulier si le processus nécessaire de réduction de l'effet de levier des banques se poursuivait à un rythme trop soutenu. En effet, une réduction de l'effet de levier trop rapide et simultanée dans les secteurs privé et public risquerait d'alimenter la récession. À l'inverse, les exportations se sont bien comportées récemment, et pourraient continuer à enregistrer une croissance plus forte que prévu. Une mise en œuvre réussie du programme pourrait aussi favoriser la confiance et la demande intérieure.

L'enjeu à long terme consiste à renforcer durablement la croissance

Un renforcement de la croissance économique à long terme est nécessaire pour rehausser les niveaux de vie et permettre au Portugal de réduire durablement ses niveaux élevés de dette publique et d'endettement extérieur. Au cours des dix dernières années, la croissance potentielle a été entravée par la contribution déclinante de l'emploi ainsi que de la productivité (graphique 2), ce qui souligne la nécessité de réaliser des progrès dans ces deux domaines. L'emploi a complètement cessé de contribuer à la croissance, tandis que la convergence de la productivité tendancielle vers les niveaux nettement plus élevés de la zone euro s'est nettement ralenti. Malgré des améliorations récentes des résultats à l'exportation et en termes de diversification des marchés, les échanges internationaux sont limités eu égard à la petite taille de l'économie portugaise ; la moyenne des exportations et des importations ne représentait que 37 % du PIB en 2011, contre 43 % pour la moyenne des pays de l'UE. En outre, l'investissement est orienté dans une large mesure


Graphique 2. **Croissance potentielle**

Contribution de l'emploi et de la productivité du travail à la croissance du PIB potentiel, en pourcentage



1. Pays de la zone euro qui sont également membres de l'OCDE.

Source : OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), mai.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669401>

vers les secteurs non exportateurs, de sorte que les gains de productivité qui en découlent sont souvent des plus limités.

Il faut redoubler d'efforts pour remédier à ces problèmes de faiblesse de la productivité et des échanges en réduisant les investissements réalisés à l'initiative des pouvoirs publics dans les infrastructures de transport, les incitations à l'accession à la propriété et les rentes économiques en général, de façon à faciliter le redéploiement des ressources de manière générale en faveur du secteur des biens échangeables. Un marché du travail plus flexible et moins dualiste permettrait de réaliser des gains de productivité, grâce à un meilleur appariement entre offres et demandes d'emploi, une amélioration des incitations à investir dans le capital humain, ainsi qu'un renforcement de la concurrence entre entreprises. Des réformes des marchés de produits dans les secteurs abrités permettraient d'améliorer la croissance de la productivité en stimulant l'innovation. Des réformes conjuguées du marché du travail et des marchés de produits rendraient l'économie plus attractive pour l'investissement direct étranger (IDE) orienté vers l'exportation et pourraient se traduire par des gains d'emploi relativement rapides (OCDE, 2012). Les réformes ambitieuses actuellement mises en œuvre par les autorités pour atteindre ces objectifs et les autres mesures nécessaires sont examinées ci-après.

Une amélioration durable de la croissance et des niveaux de vie passera également par la poursuite des efforts déployés pour contribuer à l'atténuation du changement climatique et – de manière de plus générale – pour utiliser de façon plus efficiente les ressources environnementales aux stades de la consommation et de la production. Les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) du Portugal liées à l'énergie sont faibles en termes de comparaison internationale, tant par habitant que par unité de PIB, de même que les émissions de gaz à effet de serre, et le pays a progressé à cet égard au cours des 10 dernières années. Des mesures favorables à l'environnement, conjuguées à l'évolution sectorielle de l'économie, ont contribué à ces améliorations.

Le gouvernement a mis fortement l'accent sur l'augmentation du poids relatif de la production d'énergies renouvelables, la part des recettes liées à l'environnement est plus élevée que la moyenne de l'OCDE, et le poids relatif des dépenses publiques de recherche-

développement (R-D) liées à l'environnement est un des plus élevés de la zone OCDE (OCDE, 2011a).

Le Portugal a réalisé des progrès notables en termes de réduction de la pollution atmosphérique, les émissions d'oxydes de soufre ayant diminué de plus de 60 % – soit un recul nettement plus important que la moyenne de l'OCDE – et les émissions d'oxydes d'azote de plus de 10 %. Néanmoins, le niveau des émissions d'oxydes d'azote par unité de PIB est élevé comparé à ceux observés dans d'autres pays. Environ 40 % de ces émissions sont dus au transport routier. Des cas de pollution atmosphérique locale liée aux concentrations d'ozone troposphérique se produisent encore dans les grandes villes et, conjugués aux fortes concentrations de particules découlant du nombre croissant de véhicules à moteur diesel, représentent une menace pour la santé humaine. Le Portugal devrait encourager une utilisation accrue des infrastructures de transport public en place, notamment en améliorant le système de tarification routière, pour remédier à ces problèmes.

La pollution agricole est également préoccupante en raison de l'utilisation très intensive de pesticides, et les entreprises de pêche exploitent certaines espèces au-delà des limites biologiques de sécurité (OCDE, 2011b). Comme indiqué ci-après, compte tenu de la situation budgétaire tendue, la réalisation des objectifs environnementaux devra reposer plus que jamais sur des instruments d'action qui soient à la fois bénéfiques pour les finances publiques et l'environnement.

Stabilité financière

La crise a mis les banques portugaises à rude épreuve

Même si elles ont d'abord relativement bien résisté à la crise mondiale, grâce à leur absence d'exposition substantielle à des actifs toxiques et de l'absence de bulle immobilière, les banques portugaises étaient particulièrement vulnérables à un changement de perception des investisseurs, en raison d'un recours excessif à l'endettement extérieur et d'une augmentation sensible de leur exposition aux obligations d'État (en particulier en 2010). La crise des dettes souveraines a privé les banques de leur accès aux marchés de capitaux en 2010, les contraignant à recourir aux financements octroyés par l'Eurosystème. Le résultat net de l'ensemble du système bancaire est devenu négatif en 2011, en grande partie du fait d'une augmentation des créances dépréciées et de la matérialisation de risques de marché, notamment sous la forme de pertes sur les portefeuilles d'actifs financiers, mais aussi en raison de plusieurs événements exceptionnels.

La réduction de l'effet de levier des banques se traduit par un resserrement du crédit

Afin de renforcer la stabilité financière et de faciliter leur retour sur les marchés de capitaux pour se financer, les banques améliorent leur ratio de fonds propres durs afin qu'il soit conforme à l'objectif fixé par la Banque du Portugal (10 % à la fin de 2012) et, pour quatre des plus grands groupes, à l'objectif défini par l'Autorité bancaire européenne (un ratio de 9 % au 30 juin 2012, calculé suivant des règles légèrement différentes et plus exigeantes, auquel s'ajoute un volant de fonds propres lié à leur exposition au risque souverain). Dans cette optique, certaines banques privées auront besoin de fonds publics, qui seront fournis dans le cadre du Mécanisme de soutien à la solvabilité des banques de 12 milliards d'euros prévu dans l'enveloppe financière du programme UE-FMI. En juin, les autorités ont accordé des fonds publics à trois grandes banques, afin de leur permettre de

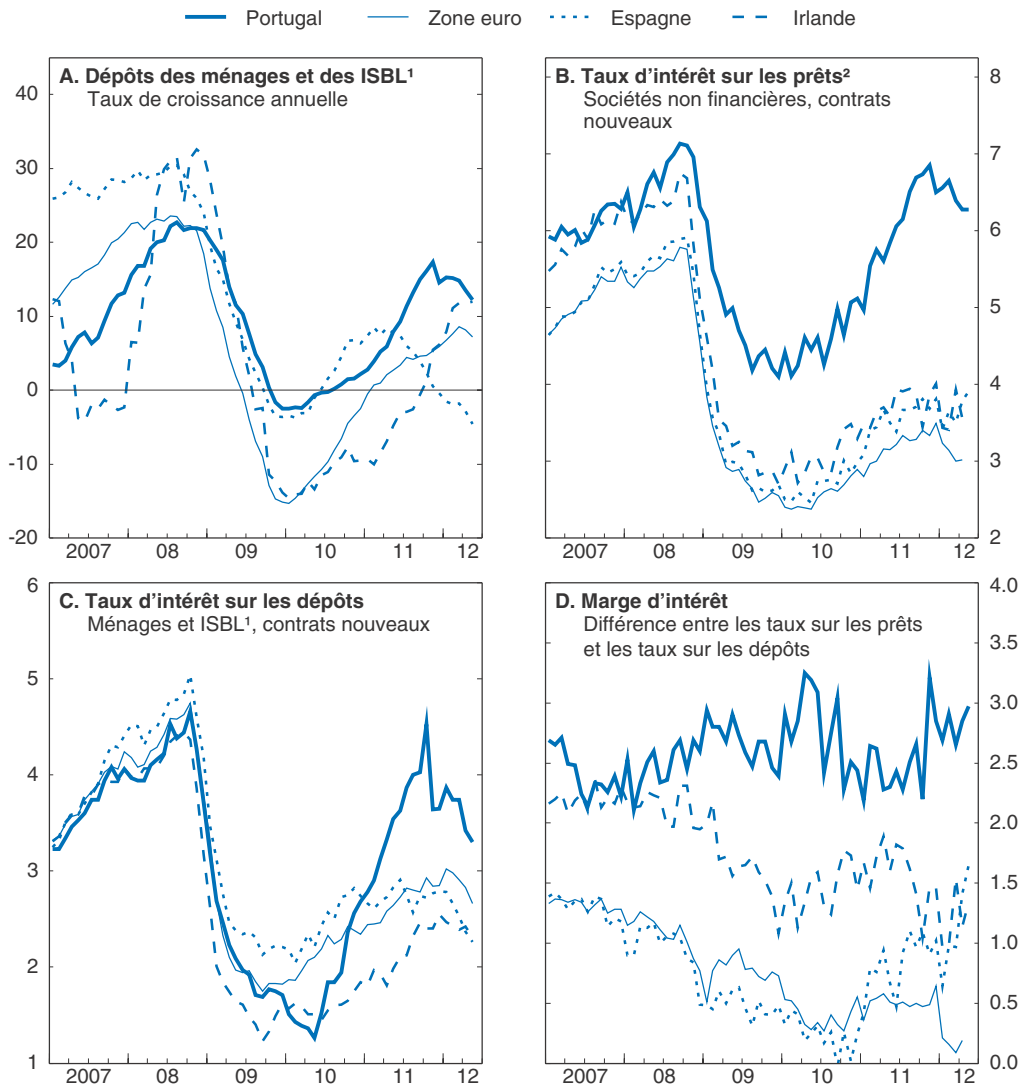
respecter ces deux objectifs en termes de ratios de solvabilité. Pour renforcer la stabilité de leurs sources de financement, les huit principaux groupes bancaires (qui représentent 83 % des actifs du système bancaire) réduisent en outre chacun leurs ratios prêts/dépôts en direction de l'objectif indicatif de 120 % environ, qui doit être atteint d'ici à la fin de 2014. Essentiellement du fait d'une forte augmentation des dépôts (graphique 3), alimentée par une recomposition des portefeuilles d'actifs financiers des ménages due notamment aux mesures d'incitation financière prises par les banques (hausse des taux de rémunération des comptes de dépôt), les huit banques considérées dans leur ensemble avaient abaissé leur ratio aux alentours de 130 % à la fin de 2011, ce qui représentait une réduction de 30 points de pourcentage par rapport à juin 2010. Néanmoins, la future croissance des dépôts sera sans doute plus modérée, et les ratios prêts/dépôts varient considérablement d'une banque à l'autre. Alors que les ratios de cinq d'entre elles sont déjà en dessous, ou très proches, de l'objectif indicatif de 120 %, ceux des trois autres grandes banques étaient encore supérieurs à 140 % à la fin de 2011.

La réduction de l'effet de levier des banques repose de plus en plus sur une contraction du crédit (graphique 1). Or, une limitation de l'offre de crédit, en particulier pour les entreprises, risque d'aggraver la dynamique récessive à l'œuvre dans l'économie. L'enquête sur la distribution du crédit bancaire dans la zone euro met en évidence un resserrement considérable du crédit aux entreprises, qui est plus marqué que la contraction de la demande de prêts des entreprises. Des enquêtes sectorielles font aussi apparaître des contraintes de crédit, qui sont plus marquées dans la construction, mais se sont accentuées aussi dans l'industrie manufacturière et dans les services. Les petites et moyennes entreprises (PME) ont été globalement plus affectées que les grandes entreprises, dont certaines ont accès à des financements externes. La forte hausse des taux d'intérêt sur les nouveaux crédits observée jusqu'à une date récente (graphique 3) tient en partie à l'augmentation des taux de rémunération de dépôts, même si les pressions à la hausse exercées sur ces taux créditeurs ont été atténuées par la participation des banques portugaises aux opérations de refinancement à trois ans effectuées récemment par la Banque centrale européenne, ainsi que par les exigences de fonds propres supplémentaires imposées pour les dépôts assortis de taux de rémunération élevés (mises en place en novembre 2011 par la Banque du Portugal afin de réfréner la concurrence excessive que se livrent les banques pour attirer les dépôts). Les écarts entre les taux sur les nouveaux crédits et ceux sur les nouveaux dépôts, qui s'élèvent en termes de comparaison internationale (graphique 3), témoignent de la progression du risque global de crédit et des incertitudes quant à l'économie du Portugal.

L'augmentation des ratios de fonds propres et la diminution des ratios prêts/dépôts sont indispensables à la stabilité financière, mais la réduction de l'effet de levier des banques risque d'aggraver la contraction du crédit, comme indiqué précédemment. Les autorités devraient veiller à ce que le rythme de convergence vers l'objectif indicatif fixé pour le ratio prêts/dépôts, soit environ 120 % d'ici à la fin de 2014, ne compromette pas l'activité économique. Cela est d'autant plus important que les banques les plus éloignées de l'objectif se caractérisent en moyenne par une part plus importante de crédits aux entreprises dans leur portefeuille. De manière plus générale, pour minimiser le risque de rationnement du crédit, les autorités devraient conserver le reste de l'enveloppe de 12 milliards d'euros pour procéder si nécessaire à de nouvelles augmentations de capital, même après que les objectifs prévus pour 2012 en matière de fonds propres auront été atteints, dans la mesure où les pertes résultant de crédits dépréciés exercent des pressions

Graphique 3. Indicateurs relatifs au secteur bancaire


En pourcentage



1. ISBL : institutions sans but lucratif au service des ménages.

2. Prêts hors crédits renouvelables et découverts, facilités de remboursement différé et prorogations de créances sur cartes de crédit.

Source : BCE (2012), « Money, Banking and Financial Markets », Statistical Data Warehouse, Banque centrale européenne, juillet.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669420>

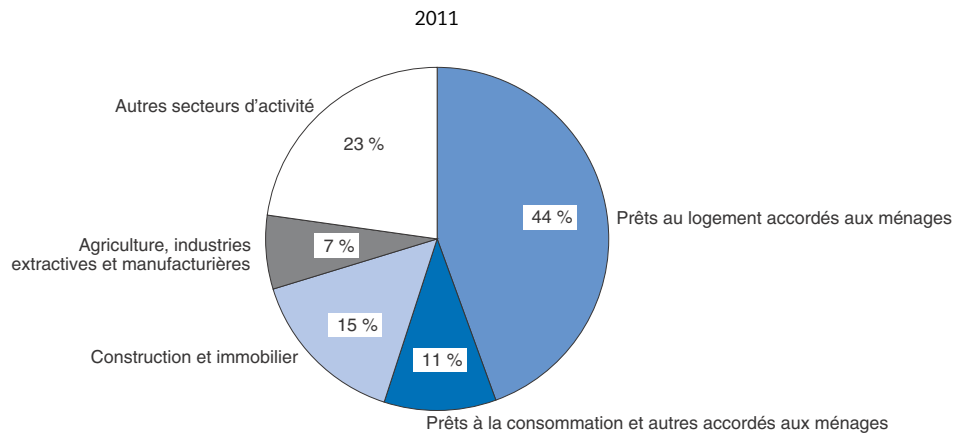
à la baisse sur les actifs pondérés par les risques. Dans les opérations de recapitalisation, les autorités devraient s'attacher à assurer la transparence totale des coûts supportés par les contribuables et les bénéficiaires finaux de ces fonds, de manière à réduire l'aléa moral et à préserver l'adhésion de l'opinion publique à ce soutien (FMI, 2009).

Réduire les obstacles à la répartition efficiente du crédit

La suppression des distorsions relatives au redéploiement du crédit entre secteurs favoriserait une recomposition de l'investissement propice à l'amélioration de la productivité. Au cours de la dernière décennie, le crédit a été orienté de manière


prédominante vers les activités liées à la construction et d'autres secteurs abrités, au détriment des branches d'activité exportatrices (graphique 4). Rien n'indique qu'il y ait eu récemment une modification significative de ces tendances. En effet, si les prêts au secteur de la construction et de l'immobilier ont commencé à diminuer sensiblement, l'expansion du crédit s'est poursuivie dans les secteurs des transports, de l'enseignement et des soins de santé, où les entreprises publiques jouent un rôle important.

Graphique 4. **Prêts des établissements financiers aux ménages et aux sociétés non financières¹**



1. Établissements financiers à l'exclusion de la Banque centrale. Montant total des prêts de 257 milliards d'euros, moyenne des données en fin de mois.

Source : Banque du Portugal (2012), *Boletim Estatístico*, juin.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669439>

Les efforts en cours pour améliorer les résultats d'exploitation des entreprises publiques vont progressivement atténuer les tensions en matière de financement, tandis qu'un certain nombre de mesures prévues dans la loi de finances rectificative de 2012 vont favoriser de manière plus immédiate un redéploiement du crédit et contribuer à la détente du marché du crédit. Au nombre de ces mesures figurent des rachats de créances aux banques à hauteur de 3 milliards d'euros de la part de l'État, concernant des prêts aux collectivités locales, aux hôpitaux et à des entreprises appartenant au secteur des administrations publiques, tout en maintenant les obligations des débiteurs. Sont prévues en outre des mesures pour permettre le remboursement de 1.5 milliard d'euros d'arriérés de paiement des hôpitaux publics n'entrant pas dans le périmètre des administrations publiques et de 1 milliard d'euros d'arriérés de paiement des collectivités locales avec le soutien de l'État. De manière plus générale, le redéploiement du crédit bénéficiera de l'élimination des distorsions favorisant l'investissement dans les secteurs abrités, tels que le logement, les infrastructures de transport ou l'énergie, comme indiqué dans une autre partie de la présente *Étude*.

Il est essentiel que les banques s'abstiennent de « reconduire » les prêts problématiques de manière permanente, et qu'elles continuent à assainir leurs bilans. L'expérience internationale, notamment l'exemple du Japon au cours des années 90, montre qu'un report de la reconnaissance de pertes tend à peser sur la croissance de la productivité, à ralentir la reprise économique et, partant, à alourdir les coûts totaux qui devront être assumés par le secteur privé ou public (OCDE, 2012). Les créances non

productives ont atteint 7.5 % du total des crédits en décembre 2011, les augmentations les plus marquées ayant été enregistrées dans le secteur de la construction et de l'immobilier. Les capacités de surveillance de la banque centrale ont été renforcées à la suite du Programme spécial d'inspections, dans le cadre duquel ont été passés en revue les portefeuilles de crédits des huit principaux groupes bancaires et leurs méthodes en matière de tests de résistance (avec des résultats globalement positifs), et il a été demandé aux banques d'identifier tous les cas de créances restructurées (même si elles étaient encore productives) en raison de difficultés financières des emprunteurs. Les autorités devraient continuer à utiliser les instruments de surveillance disponibles pour favoriser une comptabilisation rapide des créances douteuses.

Encadré 2. Principales recommandations concernant la stabilité financière

- Lever les obstacles au redéploiement du crédit en s'attaquant aux problèmes des incitations à l'investissement dans les secteurs abrités et de la « reconduite permanente » des prêts problématiques.
- Dans les opérations de recapitalisation, veiller à ce que les coûts à supporter éventuellement par les contribuables et les bénéficiaires finaux de ces fonds soient totalement transparents.
- Accorder une attention particulière aux conditions de financement des petites et moyennes entreprises, notamment en incitant celles-ci à se financer davantage par actions et en réorientant les fonds européens.
- Veiller à ce que le rythme de convergence vers l'objectif fixé à titre indicatif pour le ratio prêts/dépôts ne pénalise pas l'activité économique.

Politique budgétaire

Des risques significatifs entourent le retour à la viabilité de la dette

Le déficit nominal s'est chiffré à 4.2 % du PIB en 2011, soit moins de la moitié du déficit de 2010 et moins que l'objectif prévu dans le programme (5.9 % du PIB). Néanmoins, ce solde budgétaire intégrait des éléments exceptionnels importants, notamment le transfert à l'État des actifs d'organismes privés de retraite représentant 3.5 % du PIB – en contrepartie de la prise en charge de leurs engagements futurs. Une fois exclus les éléments exceptionnels et les effets du cycle économique, le déficit sous-jacent s'établissait aux alentours de 6 % du PIB, ce qui implique que l'ampleur effective de l'assainissement budgétaire réalisé en 2011 n'a été que de 2 points de PIB environ (tableau 2). Il s'agit néanmoins d'un résultat remarquable par rapport aux années précédentes.

L'objectif des autorités est de ramener le déficit public à 4½ pour cent du PIB en 2012 et à 3 % en 2013 dans le cadre du programme de l'UE et du FMI (tableau 3). Compte tenu de la nécessité de compenser les éléments exceptionnels importants de 2011, la réalisation de ces objectifs exigera un vaste effort d'assainissement budgétaire sous-jacent de l'ordre de 3½ points de PIB en 2012 – soit 1½ point de plus qu'en 2011 – et d'environ 1½ point de PIB en 2013. Pour y parvenir, les autorités s'appuient sur un large éventail de mesures en 2012, dont environ deux tiers concernent les dépenses et un tiers les recettes. Il s'agit notamment de réductions des salaires et des effectifs dans la fonction publique, de révisions à la baisse des pensions de retraite, d'un allongement de la liste des biens et services auxquels s'applique le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et d'une

Tableau 2. **Dépenses et recettes des administrations publiques**
En pourcentage du PIB

	1995-2000	2001-08	2009	2010	2011	2012 ¹	2013 ¹
Recettes courantes	36.4	38.9	38.8	38.7	40.3	40.5	40.9
Dépenses courantes	38.2	42.5	47.9	47.8	47.4	46.5	46.2
Épargne brute	-1.8	-3.6	-9.1	-9.1	-7.2	-6.0	-5.3
Recettes totales	37.7	40.4	39.6	41.4	44.7	42.0	42.7
Dépenses totales	41.7	44.7	49.8	51.3	48.9	46.6	46.2
Capacité (+) / besoin (-) de financement	-4.0	-4.3	-10.2	-9.8	-4.2	-4.6	-3.5
<i>Pour mémoire</i>							
Solde budgétaire sous-jacent ²	-4.8	-5.1	-8.5	-7.9	-5.8	-2.4	-0.8
Solde primaire sous-jacent ^{2, 3}	-1.4	-2.6	-5.9	-5.1	-2.3	1.4	2.9
Dette brute (au sens de Maastricht)	53.3	60.5	83.1	93.3	107.8	114.5	120.3
Dette nette	30.3	45.9	64.5	63.7	54.0	81.2	85.1
Transferts en capital versés et autres paiements en capital	0.8	0.7	1.0	2.0	1.2	0.6	0.8
Recettes d'impôts sur le capital et transferts en capital reçus	1.2	1.5	0.7	2.7	4.4	1.5	1.8

1. Prévisions.

2. En pourcentage du PIB potentiel. Les soldes sous-jacents sont corrigés des influences conjoncturelles et des opérations exceptionnelles. Pour plus de précisions, voir Sources et méthodes des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

3. Hors éléments exceptionnels.

Source : OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), mai.

Tableau 3. **Objectifs et hypothèses du Programme de stabilité**
En pourcentage du PIB¹

	2010	2011	Objectifs et hypothèses				
			2012	2013	2014	2015	2016
Solde financier des administrations publiques	-9.8	-4.2	-4.5	-3.0	-1.8	-1.0	-0.5
Dépenses	51.3	48.9	47.5	45.9	44.6	43.8	43.0
Recettes	41.4	44.7	42.9	42.9	42.8	42.7	42.5
Dette publique (au sens de Maastricht)	93.3	107.8	113.1	115.7	113.4	109.5	103.9
Variation du PIB en volume (en %)	1.4	-1.5	-3.0	0.6	2.0	2.4	2.8

1. Les recettes et le solde public intègrent un certain nombre d'éléments exceptionnels ; le plus notable est un élément positif représentant 3½ pour cent du PIB enregistré en 2011, qui correspond au transfert à l'État des actifs d'organismes de retraite du secteur bancaire, en contrepartie de la prise en charge de leurs futurs engagements au titre des retraites.

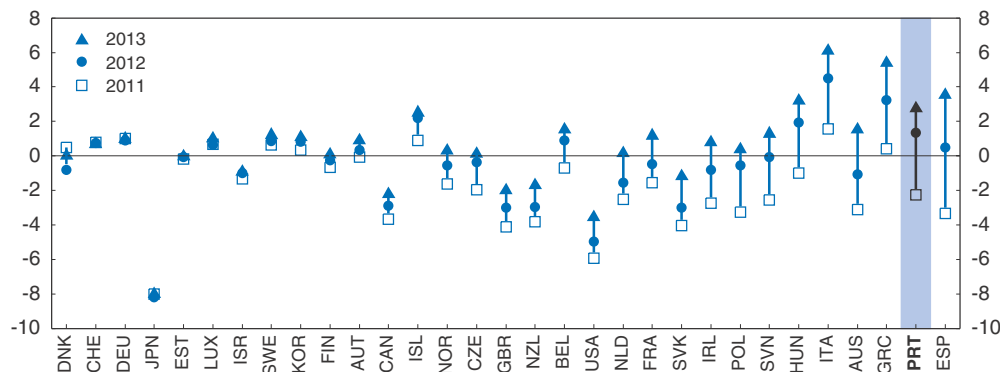
Source : OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), mai pour les séries rétrospectives de 2010-11 et ministère des Finances (2012), *Documento de Estratégia Orçamental 2012-2016* pour les objectifs et hypothèses de 2012-16.

diminution des dépenses fiscales. Les autorités tablent sur une augmentation de la dette publique jusqu'à un pic de 116 % du PIB en 2013, suivie d'une baisse.

Le rythme d'assainissement des finances publiques escompté entre 2011 et 2013 est un des plus soutenus de la zone OCDE (graphique 5). D'une part, un effort majeur de redressement des comptes publics s'impose pour rétablir la viabilité de la dette et convaincre les marchés que le Portugal peut sortir du programme d'aide financière dont il bénéficie et revenir sur le marché obligataire à l'horizon du programme. D'autre part, l'assainissement budgétaire réduit la croissance, ce qui pourrait saper le soutien politique apporté aux efforts déployés ainsi que la confiance des marchés.


Cet arbitrage concernant le rythme d'assainissement des finances publiques est d'autant plus délicat que les incertitudes macroéconomiques sont considérables. Dans le but de prendre en compte ces incertitudes, l'OCDE a réalisé des simulations à partir d'un

Graphique 5. **Assainissement budgétaire : comparaison internationale**
Solde primaire sous-jacent des administrations publiques, en pourcentage du PIB potentiel¹



1. Les pays sont classés en fonction de l'ampleur globale des efforts d'assainissement budgétaire déployés entre 2011 et 2013.

Source : OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), mai.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669458>

petit modèle macroéconomique simplifié dans lequel les variables subissent des chocs aléatoires (Sorbe, 2012 ; graphique 6). Les résultats obtenus laissent à penser que le respect des objectifs de déficit nominal prévus par le programme permettrait de manière quasi certaine de ramener la dette sur une trajectoire descendante à moyen terme, mais avec un risque significatif d'aggravation de la récession et de montée du chômage. À l'inverse, laisser jouer les stabilisateurs automatiques permettrait de limiter le risque de récession, mais cela irait de pair avec un risque non négligeable de poursuite de l'augmentation du ratio dette/PIB. Globalement et compte tenu de la nécessité de rétablir la confiance, le gouvernement devrait s'employer à atteindre ses objectifs de déficit nominal tant que la croissance ne s'écarte pas sensiblement de la trajectoire prévue dans le programme. Néanmoins, si les risques à la baisse devaient se matérialiser et l'activité accuser un recul nettement plus fort que prévu par le programme, on pourrait laisser jouer les stabilisateurs automatiques, au moins partiellement.

Ces simulations d'endettement montrent également que les risques qui entourent le programme d'assainissement des finances publiques seraient réduits si les autorités stimulaient la croissance potentielle en mettant en œuvre des réformes structurelles et en optant pour des instruments d'assainissement budgétaire « propices à la croissance ». En outre, des instruments d'assainissement judicieusement choisis pourraient réduire l'ampleur des multiplicateurs budgétaires et, partant, atténuer le risque d'une récession aggravée en cas de strict respect des objectifs de déficit nominal. Les autorités devraient également sélectionner les instruments utilisés pour assainir les finances publiques en tenant compte de la nécessité de répartir équitablement le fardeau de l'ajustement dans la population, afin de préserver le consensus social autour du programme, ainsi que des considérations environnementales pertinentes, le cas échéant.

La situation de trésorerie de l'État est très tendue

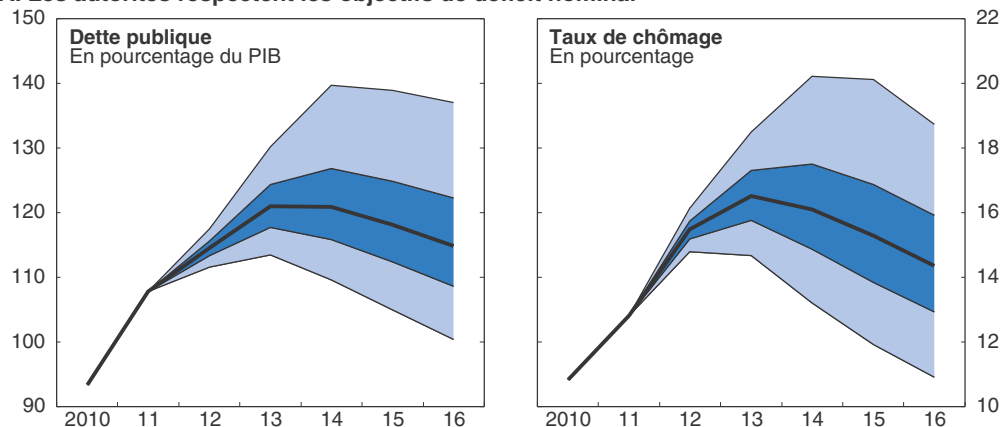
La crise des dettes souveraines a créé des problèmes de financement pour l'ensemble des administrations publiques, dans la mesure où les entreprises publiques qui entrent dans leur périmètre ainsi que les administrations locales et régionales ne peuvent plus accéder aux marchés de capitaux pour financer leurs déficits et leurs arriérés de paiement

Graphique 6. Évaluation des risques entourant le programme d'assainissement budgétaire

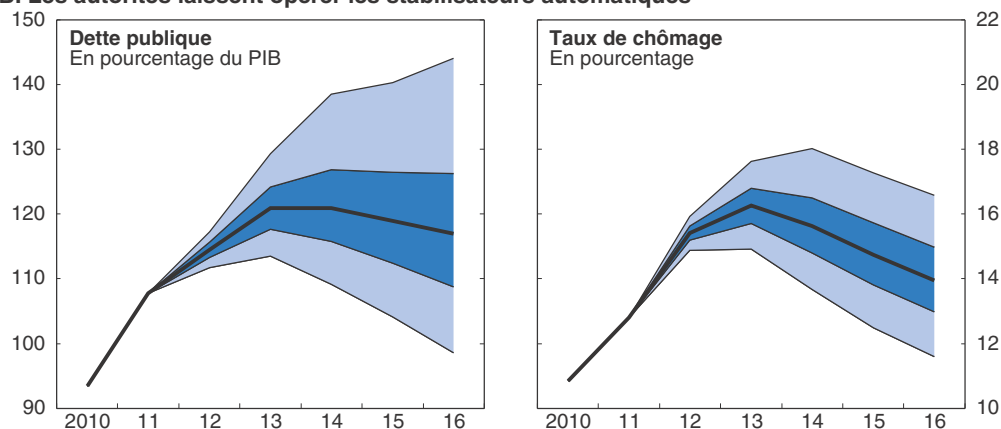
Simulations stochastiques correspondant à différentes hypothèses budgétaires¹

■ 25-75 centile ■ 5-95 centile — 50 centile

A. Les autorités respectent les objectifs de déficit nominal




B. Les autorités laissent opérer les stabilisateurs automatiques²



1. Ce graphique montre différents profils d'évolution de la dette et du chômage ainsi que leurs probabilités respectives, qui sont obtenus à partir de simulations de Monte-Carlo fondées sur un petit modèle macroéconomique simplifié, dans lequel différentes variables subissent des chocs aléatoires. Ce modèle prend notamment en compte l'effet des conditions financières et de la politique budgétaire sur l'activité, avec un multiplicateur de 1. Les taux d'intérêt des obligations portugaises dépendent d'un paramètre aléatoire reflétant la confiance du marché et de la dynamique de la dette de manière non linéaire, de sorte que les taux peuvent s'envoler si la dette est considérée comme impossible à maîtriser. Le scénario de référence repose sur les prévisions de l'OCDE (n° 91 des *Perspectives économiques de l'OCDE*) jusqu'en 2013, qui sont prolongées à partir de 2014 par les hypothèses tirées de FMI (2012), « Portugal: Third Review Under the Extended Agreement », ainsi que sur les objectifs présentés dans le tableau 3 pour le déficit public.
2. En respectant les objectifs de déficit primaire structurel.

Source : S. Sorbe (2012), « Portugal: Assessing the Risks about the Speed of Fiscal Consolidation in an Uncertain Environment », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, à paraître.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669477>

ou reconduire des dettes existantes. L'administration centrale peut emprunter des fonds en utilisant des bons du Trésor à court terme et c'est ce qu'elle a fait – avec des échéances plus longues et une baisse des rendements ces derniers mois – entre autres pour satisfaire les besoins des entreprises publiques et des collectivités locales (en remboursant, par exemple, les prêts bancaires contractés par des entreprises publiques). Cela étant, le risque

d'une diminution des financements de cette origine n'est toujours pas à exclure. Les autorités envisagent actuellement de régler les arriérés de paiement des hôpitaux en utilisant les actifs des organismes de retraite du secteur bancaire qui lui ont été transférés. Il est nécessaire que ce transfert soit transparent et qu'il s'accompagne de mesures d'incitation fortes visant à empêcher les hôpitaux d'accumuler de nouveau des arriérés de paiement. Dans le contexte actuel de récession et de tensions sur le marché du crédit, il existe un risque substantiel que davantage d'entreprises publiques situées aujourd'hui en dehors du périmètre des administrations publiques ne connaissent des difficultés financières, ce qui se traduirait par des pressions supplémentaires sur les ressources de l'État, qui sont déjà sollicitées à l'extrême, et cela pourrait déboucher sur le reclassement de ces entités dans le secteur des administrations publiques, entraînant du même coup un gonflement du déficit public et de la dette.

Améliorer la transparence et la maîtrise des dépenses

Depuis que l'entrée du pays dans la zone euro a été confirmée en 1998, les pouvoirs publics, à l'exception d'une brève période au point culminant de la forte expansion mondiale du milieu des années 2000, n'ont cessé d'accroître les dépenses en pourcentage du PIB (graphique 7). Cela tenait essentiellement au caractère excessivement optimiste des prévisions d'activité économique et de recettes et, partant, des programmes de dépenses (ce qui constitue une défaillance courante à l'échelle internationale ; Hagemann, 2010), ainsi qu'au non-respect de ces plans. L'exécution du budget a également été entravée par le caractère fragmenté, trop peu fréquent et limité de l'information financière, certaines unités administratives financièrement autonomes n'étant pas tenues suffisamment responsables de leurs dépassements de crédits.

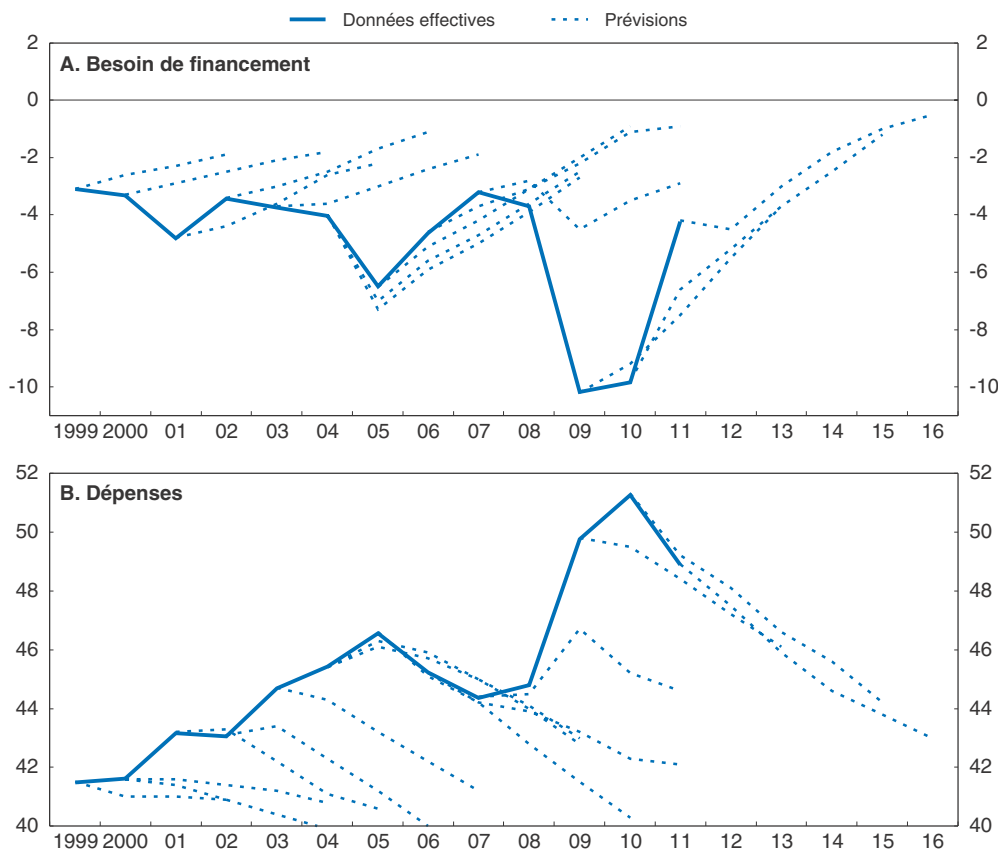
La maîtrise du budget a également été entravée par l'accumulation opaque d'engagements importants destinés à financer la fourniture de services subventionnés en matière de santé et de transports. Les pouvoirs publics ont notamment reporté dans l'avenir la charge représentée par certaines décisions en termes de dépenses, en recourant largement aux partenariats publics privés (PPP). En outre, des actifs d'organismes de retraite du secteur privé (dans les télécommunications et le secteur bancaire) ont été transférés à l'État en 2010 et 2011, ce qui a eu une incidence positive sur les comptes des administrations centrales les années considérées, mais implique une progression des dépenses à l'avenir. Les mesures ponctuelles de ce type devraient être évitées, car elles entraînent à terme une dégradation de la situation des finances publiques et une perte de crédibilité budgétaire. En outre, les entreprises publiques ont enregistré des pertes conséquentes, qui ont été couvertes, dans le cas des hôpitaux, via l'accumulation d'amples arriérés de paiement. Une stratégie similaire a été mise en œuvre au niveau local. Au total, les arriérés de paiement publics au sens large – y compris ceux des entreprises publiques n'appartenant pas au secteur des administrations publiques – représentaient 3.2 % du PIB au début de 2012. Globalement, cette opacité qui entoure la situation des administrations publiques au sens large a permis au gouvernement d'éviter de prendre des mesures correctives à court terme, mais elle a finalement exacerbé la crise budgétaire.

L'amélioration du cadre budgétaire est bienvenue

Le cadre budgétaire à moyen terme amélioré qui a été mis en place en mai 2011 constitue une base solide pour s'attaquer aux problèmes budgétaires. Ses principaux éléments sont les suivants : un plafond de déficit structurel à moyen terme fixé à 0.5 % du PIB, conformément aux exigences européennes ; une programmation budgétaire glissante


Graphique 7. Prévisions de dépenses et de besoin de financement des administrations publiques

D'après les Programmes de stabilité et de croissance, en pourcentage du PIB¹



1. Afin de tenir compte des révisions périodiques du PIB, les prévisions de trajectoires relatives aux objectifs définis dans les programmes pour les ratios besoin de financement/PIB et dépenses/PIB ont été appliquées à des niveaux de départ recalés sur la version la plus récente des séries de données considérées.

Source : Ministère des Finances (2011 et 2012), *Documento de Estratégia Orçamental* ; république du Portugal (1998-2010), *Programmes de stabilité et de croissance* et OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE* : Statistiques et projections (base de données), mai.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669496>

qui établit pour l'administration centrale des plafonds de dépenses sur les quatre années à venir ; un conseil budgétaire indépendant ; et une budgétisation par programme. L'extension du périmètre comptable du budget de l'État au secteur des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, de même que la mise en œuvre progressive d'un système de comptabilité mensuelle pour l'ensemble des administrations publiques, constitue également une initiative bienvenue.

On pourrait ancrer ce cadre plus solidement et le rendre plus transparent en y ajoutant une règle de dépenses pour les administrations publiques qui soit cohérente avec les prévisions de recettes et l'objectif de déficit et conforma au cadre budgétaire européen. Une telle règle contribuerait à empêcher la dérive à la hausse des dépenses qui a caractérisé l'action publique jusqu'à présent et à garantir la maîtrise des dépenses de l'ensemble des administrations publiques. Le respect d'une telle règle est aisé à vérifier (contrairement à celui d'un objectif de déficit structurel) et elle ne serait pas particulièrement procyclique, dans la mesure où les stabilisateurs automatiques jouent

pour l'essentiel du côté des recettes. Compte tenu de la nécessité de réduire à la fois le déficit et l'ampleur des dépenses publiques, une telle règle devrait initialement fixer une croissance des dépenses inférieure à la croissance du PIB nominal.

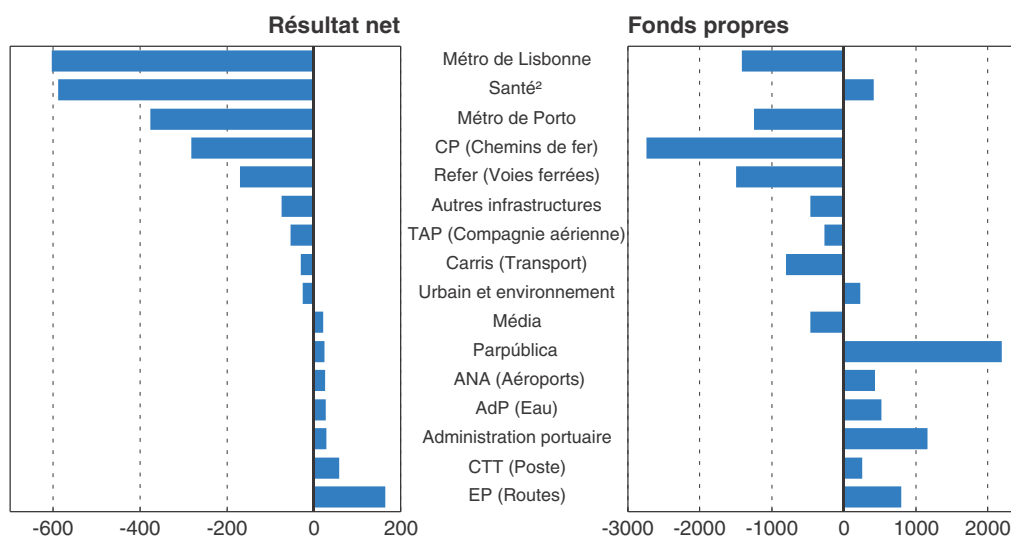
Pour garantir que ce cadre contribue effectivement à la viabilité des finances publiques, il faudra améliorer d'importants aspects de l'exécution du budget, notamment en mettant pleinement en œuvre le nouveau système de mesures plus strictes de maîtrise des dépenses infra-annuelles. Axé sur 14 grands programmes de dépenses, ce système vise à limiter à la fois les engagements de dépenses et les décaissements. Néanmoins, la capacité technique des contrôleurs financiers des programmes à exercer ces fonctions de surveillance et à collaborer avec le ministère des Finances varie suivant les ministères. Pour développer le sens des responsabilités des intéressés, il faudrait que les fonctions de contrôleur financier soient exercées par des individus en leur nom propre, et non simplement attribuées au responsable de l'unité de programmation, par exemple. En outre, les contrôleurs financiers devraient disposer de suffisamment de temps pour pouvoir exercer ces fonctions et pouvoir bénéficier du soutien d'analystes, ce qui n'est actuellement pas le cas dans tous les ministères.

Le Conseil budgétaire a un rôle important à jouer dans l'évaluation du respect de ce nouveau cadre par les autorités. Les ressources dont il dispose devraient être proportionnées à l'ampleur de son mandat. Pour supprimer une sérieuse entrave aux recrutements, le gouvernement devrait alléger l'interdiction faite aux membres du comité de direction et du personnel d'exercer une autre activité rémunérée, ou d'occuper tout autre emploi, respectivement. Tout d'abord, le Conseil devrait accorder la priorité à ses fonctions essentielles, notamment à l'évaluation des prévisions macroéconomiques et budgétaires et de la conformité aux règles budgétaires, ainsi qu'à la formulation de recommandations de politique budgétaire. Certains éléments indiquent que les conseils budgétaires qui présentent des recommandations aux pouvoirs publics, et non simplement des analyses, sont plus efficaces (Debrun *et al.*, 2009). Il faudrait intégrer davantage le rôle du Conseil budgétaire dans le débat sur l'action publique, en faisant obligation au ministre des Finances de répondre formellement aux rapports de cet organisme devant le Parlement.

Améliorer les résultats d'exploitation des entreprises publiques

En 2011, les pertes du secteur des entreprises publiques se sont élevées à 1.9 milliard d'euros (1.1 % du PIB) pour un montant total d'actifs de 55.8 milliards d'euros (32 % du PIB). Les entreprises publiques présentes dans les secteurs du transport urbain de passagers, des chemins de fer et des hôpitaux ont enregistré de lourdes pertes (graphique 8). Ces pertes sont dues au poids considérable du service de leur dette ainsi qu'à des pertes d'exploitation. Le gouvernement entend mettre un terme à ces dernières et ramener les résultats d'exploitation à l'équilibre dans toutes les entreprises publiques, à l'exception du gestionnaire du réseau ferré et du secteur de la santé, d'ici à la fin de 2012, et les données concernant le premier trimestre de 2012 mettent en évidence une amélioration dans ce sens. Un examen des comptes des entreprises les plus déficitaires du secteur des transports publics laisse à penser qu'il importera de mieux maîtriser les coûts représentés par la main-d'œuvre et les fournisseurs. Il sera également nécessaire de continuer à rationaliser le réseau de chemin de fer régional, dans la mesure où l'essentiel des pertes d'exploitation découle de la fourniture de ces services.


Graphique 8. **Performance des entreprises publiques**
Par secteur/entreprise, en millions d'euros à la fin de 2011¹



1. 2010 pour TAP.

2. Les pertes du secteur de la santé intègrent celles d'un nouvel hôpital dont les recettes n'ont pas été intégralement comptabilisées en 2011.

Source : Ministère des Finances (2012), *Boletim Informativo Sobre o Sector Empresarial do Estado: 4.º Trimestre 2011 et Parpública (2011), Documentos de Prestação de Contas 2010.*

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669515>

Les décisions relatives aux PPP devraient être intégrées dans le cadre budgétaire à moyen terme

Le Portugal est le pays d'Europe où la valeur des contrats de partenariat public-privé (PPP) conclus au cours de la période 1990-2010 – essentiellement pour la construction d'autoroutes – a été la plus élevée en pourcentage du PIB (Kappeler et Nemoz, 2010 ; EPEC, 2010). Le flux des futurs paiements nets des administrations publiques associés à ces projets devrait augmenter pour atteindre près de 1 % du PIB en 2015, parallèlement à la mise en service de la dernière série de routes. L'enjeu immédiat est de limiter les coûts et les risques liés aux projets existants. Pour réduire les coûts, diverses mesures pourraient être prises, suivant les caractéristiques de chaque PPP : renégocier les contrats ; annuler les projets, lorsqu'ils sont encore en phase initiale ; ou racheter les contrats de PPP – selon Reis (2012), de tels rachats seraient adaptés pour de nombreux chantiers routiers.

Les PPP restent un modèle d'investissement potentiellement utile. Néanmoins, ils ne devraient être retenus que lorsqu'ils offrent un bon rapport coût-résultats, et non parce qu'ils permettent à l'État de se soustraire à des restrictions budgétaires en accumulant des engagements hors bilan. Le cadre réglementaire relatif aux PPP soutient la comparaison avec ceux des autres pays sur le papier, mais le gouvernement ne disposait pas de compétences techniques suffisantes et des considérations politiques sont indûment entrées en jeu. Il est donc important que le processus décisionnel relatif aux futurs PPP intègre pleinement les analyses du nouveau service consultatif technique qu'est en train de mettre en place le ministère des Finances. Pour favoriser cette évolution, il faudrait que les analyses de ce service incluent une comparaison avec une solution classique d'investissement public et soient pleinement accessibles au Parlement et au public. Les autorités devraient aussi revoir plus avant les modalités d'intégration des PPP dans la

programmation budgétaire. L'enregistrement comptable d'un PPP devrait se faire sur la même base que celui d'une solution classique d'investissement public.

Les mesures environnementales peuvent être offrir de multiples avantages

La décision d'instaurer des péages sur des autoroutes relevant de PPP qui étaient précédemment gratuites est opportune d'un point de vue environnemental et budgétaire. Les autorités prévoient également, en tandem avec les communes, d'élaborer un train de mesures destinées à promouvoir l'utilisation des transports publics, notamment en développant les couloirs réservés aux autobus, ainsi qu'en renforçant les restrictions de stationnement et en alourdissant le coût des transports individuels. Les autorités devraient être ambitieuses dans ce domaine, par exemple en élargissant le champ d'application des taxes de stationnement et en les augmentant, en mettant en place des redevances de congestion dans les grandes villes, et en recourant davantage aux péages routiers, dans la mesure où un accroissement du coût des transports individuels peut contribuer à réduire les encombrements et la pollution atmosphérique, qui est élevée dans les zones urbaines (les concentrations de particules en suspension dans l'air sont supérieures aux normes de qualité de l'air de l'UE dans les régions de Lisbonne et de Porto). Ces mesures peuvent également constituer une source de recettes budgétaires et de gains d'efficacité, en amenant les usagers à prêter davantage attention aux coûts sociaux du transport routier individuel. Le gouvernement devrait également envisager de renforcer l'application des sanctions prévues en cas d'infraction au droit de l'environnement dans des domaines tels que la pêche, où les amendes sont faibles pour un pays de l'UE (OCDE, 2011b), et appuyer pleinement la récente proposition de la Commission européenne de mettre en place des quotas individuels transférables, qui se sont avérés très efficaces pour protéger les ressources (Haraldsson et Carey, 2011). Des mesures de réduction des dépenses fiscales, telles que la suppression des exonérations d'impôt sur les carburants dont bénéficient les secteurs de l'agriculture et de la pêche, contribueraient également à accroître les recettes, tout en favorisant l'adoption d'équipements plus sobres en énergie et moins polluants.

L'amélioration de l'efficacité des dépenses sera une condition clé de la réussite de l'assainissement des finances locales

Un certain nombre d'administrations locales et régionales n'ont pas réduit suffisamment leurs dépenses face aux baisses persistantes des recettes observées depuis 2009, ce qui s'est traduit par une accumulation de dettes. Après avoir perdu l'accès aux financements bancaires à long terme à la suite de la crise des dettes souveraines, elles ont eu recours à des dettes à court terme et à des arriérés de paiement, notamment par le biais d'entreprises publiques locales. L'État est en train d'examiner ces engagements, dont l'ampleur totale est toujours incertaine, et va prendre des mesures de soutien. Il prêtera 1,5 milliard d'euros (0,9 % du PIB) à la région autonome de Madère en contrepartie de mesures d'assainissement budgétaire et d'une surveillance renforcée. Il a également décidé d'ouvrir une ligne de crédit de 1 milliard d'euros (0,6 % du PIB) pour aider les communes à réduire leur dépendance vis-à-vis des dettes à court terme et des arriérés de paiement. Ce soutien est bienvenu pour autant qu'il atténue les problèmes de liquidité des administrations locales ou régionales solvables. Il devrait cependant être accordé suivant des critères stricts et transparents, afin que l'égalité de traitement soit garantie entre communes, et être assorti d'une surveillance étroite permettant de s'assurer que les communes reprennent rapidement le contrôle de leur dette, notamment en leur faisant

obligation de conserver leurs fonds sur un compte spécifique auprès du Trésor. Si certaines collectivités sont jugées insolvables, le gouvernement devrait être prêt à accepter des défauts de paiement dans certains cas, afin d'inciter les collectivités locales à la prudence dans le cadre de leur future politique budgétaire.

Dans un contexte de recettes durablement amoindries, la réussite de l'assainissement des finances des collectivités locales passe par une amélioration de l'efficacité de leurs dépenses. Le gouvernement entend présenter des mesures en la matière avant la fin de 2012, notamment une réorganisation des entreprises publiques locales, une réduction de 30 % du nombre de paroisses civiles (le plus bas échelon de l'administration locale) et un renforcement de la coopération intercommunale. Ces mesures sont bienvenues et pourraient être utilement complétées par une généralisation de l'évaluation comparative et des indicateurs de performance, visant à réduire les écarts d'efficacité importants observés entre collectivités locales (Afonso et Fernandes, 2003). En outre, il faut surveiller plus étroitement les prévisions de recettes locales pour éviter qu'un excès d'optimisme ne débouche sur des dépenses trop élevées. Il conviendrait également que des dispositions soient adoptées pour réduire la volatilité des recettes locales, telles qu'un transfert d'assiette fiscale de la taxe sur les transactions immobilières vers les impôts récurrents sur la propriété immobilière.

L'optimisation des ressources devrait être une considération primordiale dans le cadre de l'utilisation des fonds structurels européens

Une meilleure utilisation des fonds structurels et des fonds de cohésion de l'Union européenne contribuerait à atténuer les effets des coupes dans les dépenses. L'absorption complète des fonds disponibles (qui représentent environ 2 % du PIB par an) reste difficile. Le Portugal s'emploie à redéployer des fonds de projets d'infrastructure annulés ou reportés, tels que le train à grande vitesse Lisbonne-Madrid, vers d'autres programmes, liés notamment à l'enseignement. Étant donné qu'un certain nombre de projets d'infrastructure sélectionnés sont en sommeil en raison de contraintes de financement, cette réorientation stratégique devrait se poursuivre et être axée dans toute la mesure du possible sur les questions économiques les plus urgentes, telles que le fait de faciliter le financement des PME confrontées à un resserrement du crédit (par exemple au moyen de lignes de crédit) et d'empêcher que le chômage élevé ne devienne structurel (en mettant en œuvre des programmes ciblés de formation, par exemple). La réduction du taux de cofinancement local des projets soutenus par l'UE va également favoriser l'absorption des fonds. Néanmoins, dans la mesure où cela atténue les risques financiers assumés par les parties prenantes locales, cela renforce la nécessité d'améliorer le système de gouvernance pour assurer une sélection minutieuse des projets et un suivi adéquat. Dans ce domaine, certains éléments mettent en évidence une ingérence politique dans l'attribution des fonds aux communes (Veiga, 2010), soulignant la nécessité d'un renforcement de la transparence, de l'évaluation et de l'obligation de rendre des comptes dans le cadre de la sélection des projets publics.

La conservation des effectifs hautement qualifiés dans le secteur public est essentielle pour l'efficacité des administrations publiques

L'aptitude de l'État à mettre en œuvre les politiques publiques dépend de manière cruciale des compétences de ses fonctionnaires. Compte tenu de la nécessité urgente d'assainir les finances publiques, les effectifs et les salaires font l'objet de réductions

substantielles, qui s'accompagnent d'une augmentation de la charge de travail. En outre, les rémunérations des personnes hautement qualifiées en droit ou en économie étaient déjà nettement plus faibles dans la fonction publique que dans le secteur privé avant la crise, tandis que les travailleurs peu qualifiés sont au contraire généralement moins bien payés dans le secteur privé (Campos et Pereira, 2009). Les marges de manœuvre dont dispose le gouvernement sont actuellement extrêmement limitées, mais à moyen terme, la progressivité de la grille des salaires devrait être accentuée, et des contrats individuels plus flexibles devraient être mis en place pour les spécialistes. Une accentuation de la progressivité de la grille des salaires permettrait de rapprocher les conditions de rémunération dans le secteur des administrations publiques de celles qui prévalent dans le secteur privé, aidant du même coup l'État à continuer d'attirer et à conserver un personnel hautement qualifié.

Encadré 3. Principales recommandations destinées à améliorer la performance budgétaire

- Le gouvernement devrait s'employer à atteindre les objectifs prévus par le programme d'ajustement en matière de déficit nominal, notamment en s'en tenant aux dépenses budgétisées à tous les niveaux des administrations publiques, Si les risques se matérialisent significativement et la croissance est nettement plus faible que prévue par le programme, on pourrait laisser jouer au moins en partie les stabilisateurs automatiques.
- Il conviendrait d'adopter une règle de dépenses publiques explicite et facile à appliquer, qui soit cohérente avec les prévisions de recettes et les objectifs budgétaires à moyen terme et conforme au nouveau cadre budgétaire européen.
- Le soutien destiné aux administrations locales et régionales devrait s'accompagner d'améliorations du cadre budgétaire. Les communes devraient notamment être tenues de conserver leurs fonds sur un compte spécifique auprès du Trésor.

Politique d'éducation, politique du travail et politique sociale

L'éducation reste la clé de la prospérité économique et de la cohésion sociale sur le long terme

Le faible niveau d'instruction de la population active est en grande partie responsable de l'écart de productivité du Portugal (OCDE, 2010a). Dans un monde en pleine mutation, il est difficile pour la main-d'œuvre de se perfectionner et de s'adapter rapidement si elle ne compte en son sein qu'un petit nombre de travailleurs qualifiés. En 2009, 30 % seulement de la population d'âge actif (25-64 ans) avaient achevé le deuxième cycle du secondaire, contre 73 % dans l'ensemble de la zone OCDE. La situation s'est certes nettement améliorée depuis les années 70, mais il y a encore beaucoup de chemin à parcourir. Les progrès en matière d'éducation ont été inégaux. Les diplômés du deuxième cycle du secondaire sont considérablement moins nombreux que dans les autres pays. Ils représentent environ 60 % de la moyenne OCDE dans le groupe des 25-34 ans (48 % contre 81 % pour l'OCDE), alors que des avancées notables sont intervenues dans le tertiaire et le post-tertiaire. Cela étant, les réformes entreprises antérieurement dans le secteur de l'éducation se révèlent payantes : les résultats obtenus aux tests du PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves) en lecture, en mathématiques et en sciences se rapprochent peu à peu des moyennes de l'OCDE (OCDE, 2010b) et la fermeture

d'un grand nombre de petites écoles a permis de rationaliser les ressources, ainsi que le recommandaient les précédentes *Études économiques*.

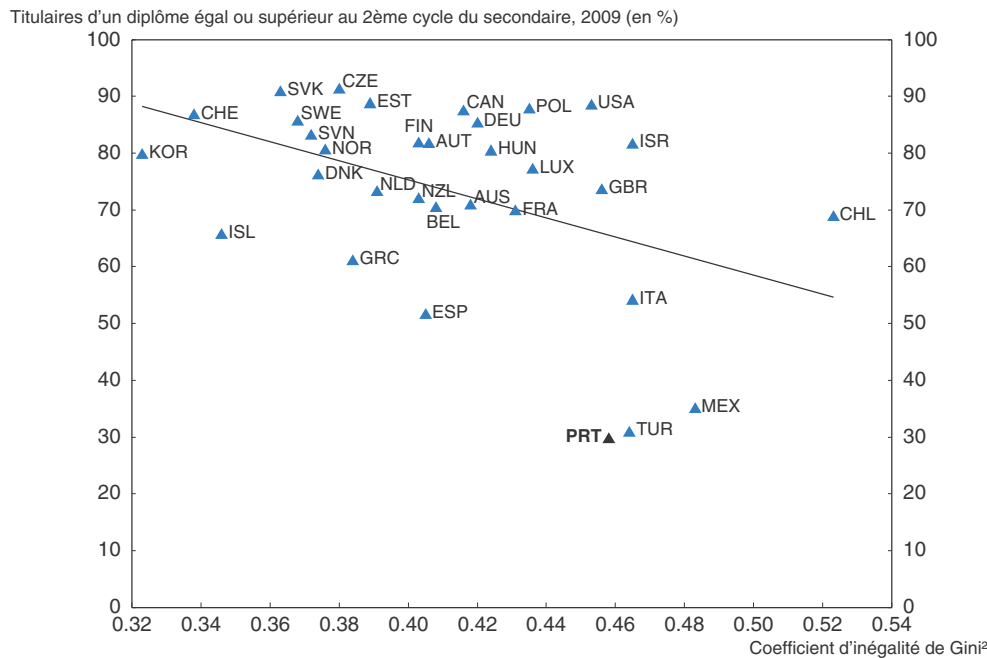
Face à des taux élevés d'abandon scolaire, le gouvernement a fait passer l'âge de fin de scolarité obligatoire de 15 à 18 ans en 2009 et il a considérablement développé l'offre d'enseignement et de formation professionnels au niveau du deuxième cycle du secondaire dans le cadre du programme *Novas Oportunidades*. Pour améliorer les résultats de ces mesures, il faudrait maintenant que les autorités s'attachent à assurer une bonne répartition des moyens et veillent notamment à allouer des ressources physiques suffisantes aux filières professionnelles qui nécessitent généralement beaucoup d'équipements et de matériel, qu'elles mettent en place des services d'orientation adéquats pour informer les élèves sur l'offre de formations, et qu'elles tissent des liens étroits avec les entreprises pour faire en sorte que la formation corresponde aux besoins du marché du travail. Les mesures prises récemment, notamment celles qui donnent aux entreprises une plus grande influence sur le choix des formations ou qui visent à mieux cibler ces dernières, vont dans la bonne direction. Il faudra toutefois suivre l'évolution professionnelle ultérieure des participants afin d'adapter les programmes en conséquence.

Le cadre d'évaluation de l'enseignement s'étoffe progressivement, comme en témoigne notamment le nouveau système d'évaluation des enseignants mis en place en 2007 et révisé en 2010. Toutefois, l'approche suivie dans ce domaine souffre d'une absence d'intégration et de lacunes importantes dans les données disponibles. En effet, l'accent est mis à tous les niveaux sur l'évaluation, mais les données ne permettent pas de savoir comment améliorer l'efficacité de l'enseignement, la formation des enseignants, les résultats des établissements et le cadre général du système (Pereira, 2010 ; Santiago et al., 2012). Pour remédier à ces problèmes, il faudrait, entre autres, insister davantage sur la notion de « progrès » et pour cela recueillir périodiquement des informations sur les individus et les cohortes, ajouter la dimension du perfectionnement professionnel au système actuel d'évaluation des enseignants, et consacrer davantage de ressources à l'analyse des résultats à l'échelle du système (Santiago et al., 2012).

Les fortes inégalités de revenu observées au Portugal sont liées à la dispersion des niveaux d'instruction (graphique 9) : le salaire augmente avec le niveau de formation et cela d'autant plus que l'avantage salarial lié aux études est plus élevé au Portugal qu'ailleurs du fait de la relative pénurie de travailleurs qualifiés (OCDE, 2010a). En outre, la relation est à double sens car l'influence du milieu familial sur la probabilité d'abandonner l'école ou de faire des études supérieures est particulièrement forte au Portugal, où un nombre d'enfants plus élevé que la moyenne n'atteignent même pas le niveau de compétence le plus élémentaire aux tests du PISA (OCDE, 2010b). Une situation qui devrait conduire à accorder davantage d'importance, au sein du cadre d'évaluation, à l'amélioration des possibilités d'éducation et des résultats scolaires des enfants issus de familles socialement et économiquement défavorisées, ce qui n'est pas le cas actuellement (Santiago et al., 2012). Cela aiderait à briser le cycle intergénérationnel de la pauvreté et, en fin de compte, à réduire la taille importante de l'économie informelle.


Préserver la cohésion sociale est un préalable indispensable au succès du programme

Maintenir la cohésion sociale alors que le chômage est élevé et continue de progresser est un défi de taille. Jusqu'à présent, le gouvernement a bâti un consensus social autour de l'accord tripartite sur la réforme du travail. Il a également pris des mesures pour protéger les plus modestes et faire porter une plus grande part de l'ajustement budgétaire sur les

Graphique 9. **Inégalités et niveau d'instruction**Population d'âge actif¹

1. Population âgé de 25 à 64 ans pour le niveau d'instruction et 18 à 65 ans pour le coefficient de Gini.
2. Coefficient de Gini sur la base du revenu après impôts et transferts. Les valeurs du coefficient de Gini varient entre 0, situation « d'égalité parfaite », et 1, situation « d'inégalité parfaite » (tous les revenus sont concentrés entre les mains d'un seul individu). La dernière année de données disponible est 2008 ou 2009 pour la plupart des pays.

Source : OCDE (2012), « Distribution des revenus : Inégalités », *Prestations et statistiques sociales* (base de données), mai et OCDE (2011), *Regards sur l'éducation 2011*.

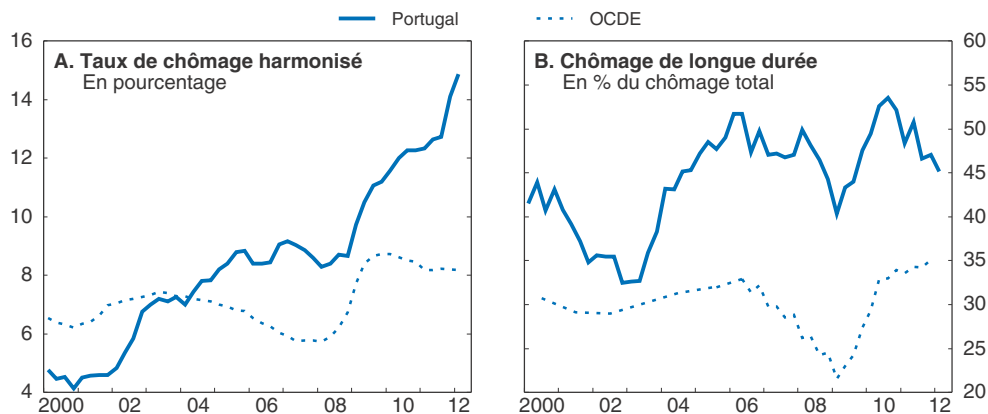
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669534>

plus aisés, par exemple en réduisant les crédits d'impôt et en instaurant une taxe supplémentaire sur les très hauts revenus. De plus, les réductions de salaires dans le secteur public et les changements apportés à l'impôt sur le revenu ont davantage pénalisé les titulaires de hauts revenus, en raison des clauses protégeant les tranches de revenu les plus basses. Cependant, les mesures d'assainissement tendent à avoir des effets négatifs sur la distribution du revenu (Ahrend et al., 2011) et, d'après certaines indications, quelques-unes des mesures prises entre 2009 et le milieu de 2011 pourraient avoir eu un effet régressif (Callan et al., 2011). En outre, la hausse récente des impôts indirects a sans doute également eu une incidence régressive.


La montée du chômage rend d'autant plus urgentes la poursuite des réformes du marché du travail

La crise a fait des ravages dans le domaine de l'emploi, aggravant encore les maux dont souffre depuis longtemps le marché du travail : forte segmentation se traduisant par une proportion élevée de travailleurs sous contrat temporaire (surtout des jeunes) et par un gaspillage de capital humain ; explosion du chômage de longue durée (graphique 10) et, généralement, très faible recours à la réduction du temps de travail, de préférence aux licenciements, en période de ralentissement de l'activité ; absence de gains de compétitivité malgré une décennie de hausse du chômage qui aurait dû se traduire par la modération des salaires (mais certains signes observés depuis peu sont encourageants).

Graphique 10. Évolution du chômage au cours de la dernière décennie



Source : OCDE (2012), *Principaux indicateurs économiques* (base de données), juin et *Base de données des indicateurs trimestriels du marché du travail*, Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, avril (données non publiées) ; OCDE (2011), *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail* (base de données) et Eurostat (2012), « Population et conditions sociales », *Base de données Eurostat*, juin.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669553>

Ces problèmes sont tous révélateurs des défauts que présentent la législation sur la protection de l'emploi, le régime d'indemnisation du chômage, les politiques actives du marché du travail et les mécanismes de négociation des salaires.

Les mécanismes de fixation des salaires sont en partie responsables du difficile rétablissement de la compétitivité et de la montée en flèche du chômage. Ils font également obstacle à la concurrence et à l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché des produits. Au Portugal, les négociations salariales ont principalement lieu au niveau sectoriel (Marques et al., 2009), où les syndicats (seuls habilités à négocier pour le compte des salariés) et les organisations patronales (généralement dominées par les grandes entreprises) ne représentent souvent qu'une faible part de l'emploi total. Les conventions collectives qui en résultent sont ensuite étendues à des branches entières par le biais de décisions administratives (les *portarias de extensão*), ce qui donne davantage de pouvoir à ceux qui siègent à la table des négociations et empêche de fait les négociations au niveau de l'entreprise, au détriment de la concurrence sur les marchés du travail et des produits (Bassanini et Duval, 2006 ; Traxler et al., 2001). De plus, aux tensions sur les salaires sont venues s'ajouter de très fortes majorations du salaire minimum (5,3 % par an en moyenne de 2007 à 2010, puis de nouveau 2,1 % en 2011 malgré le fléchissement rapide de l'économie) qui ont entraîné des destructions d'emplois pour les moins qualifiés (Centeno et al., 2011).

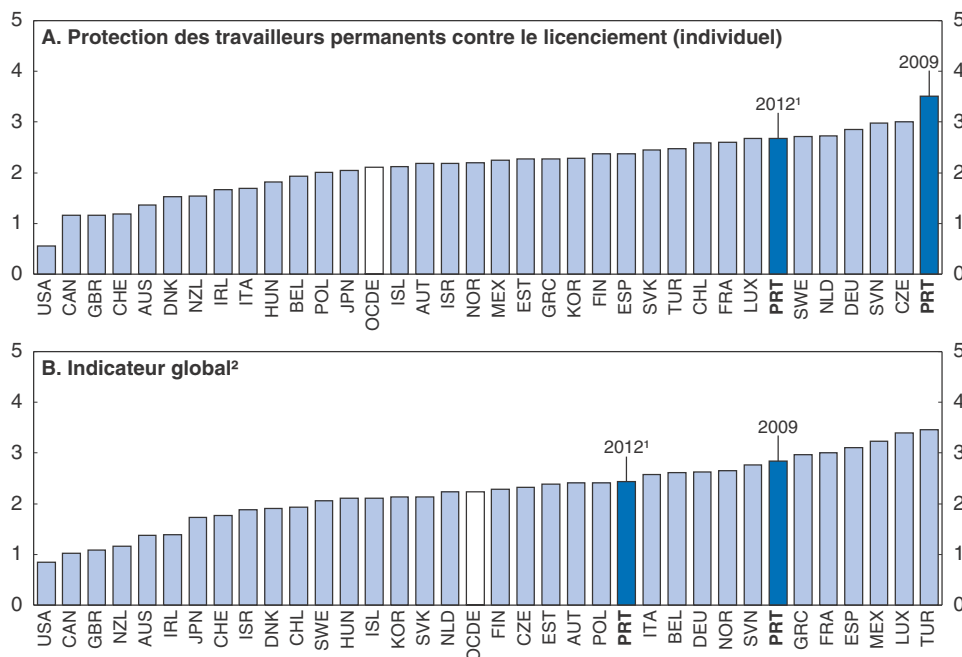
En mai 2011, les autorités ont décidé à juste titre de geler non seulement le salaire minimum, mais aussi l'extension administrative des conventions collectives, le premier pendant la durée du programme conclu avec l'UE et le FMI (des clauses d'exemption sont toutefois prévues) et la seconde jusqu'à ce que des critères plus clairs aient été définis. Pour encourager les négociations au niveau des entreprises, elles ont ramené de 500 à 150 salariés le seuil pour la délégation syndicale à des comités d'entreprise. En outre, elles ont promis de n'entendre aucune convention collective adoptée par des organisations patronales représentant moins de 50 % des salariés d'un secteur donné et, lorsque ce seuil est atteint, de tenir compte des incidences de la décision d'extension sur la compétitivité.

Cependant, en mai 2012, plusieurs demandes en suspens qui ne remplissaient pas le critère des 50 % ont été acceptées. Même si certains délais ont été prévus pour différer les augmentations de salaires négociées, les autorités devraient au minimum tenir leurs engagements et même aller plus loin si possible, en s'abstenant de toucher au salaire minimum tant que le marché du travail ne montre aucun signe clair de reprise pour les travailleurs non qualifiés et en supprimant purement et simplement la règle de l'extension administrative. Cela devrait favoriser davantage les négociations au niveau de l'entreprise et rendrait les marchés du travail et des produits plus dynamiques.

La maîtrise des coûts de main-d'œuvre non salariaux pourrait aussi faciliter l'ajustement à court terme et limiter les pertes d'emploi qui en résultent. Les autorités ont décidé d'augmenter le temps de travail de sept jours par an (à compter de 2013) tout en autorisant un aménagement flexible des horaires (crédit d'heures), ce qui réduit la nécessité de recourir aux heures supplémentaires, et en instaurant d'autres mesures pour en réduire le coût. Ces réformes devraient faire baisser les coûts unitaires de main-d'œuvre à long terme, améliorer la compétitivité et faciliter à l'avenir l'ajustement en le faisant porter sur le temps de travail plutôt que sur le niveau des effectifs. Dans l'immédiat, toutefois, leurs effets sur l'emploi pourraient être limités. En revanche, une réduction du coin fiscal sur le travail peu qualifié procurerait des gains d'emploi non négligeables (de Serres *et al.*, 2012), étant donné en particulier la forte élasticité-salaire de la demande de main-d'œuvre au Portugal (Marques *et al.*, 2009) et les hausses antérieures du salaire minimum. Ces gains d'emploi pourraient se matérialiser assez rapidement, surtout chez les jeunes (OCDE, 2012), et une telle mesure coûterait bien moins cher qu'une baisse générale des cotisations sociales. Pour autant que des mesures compensatoires puissent être trouvées pour respecter les objectifs budgétaires, les autorités devraient réduire sur une base permanente les charges patronales sur les bas salaires. Bien que plus onéreuse, une réduction générale des cotisations sera vraisemblablement plus efficace pour la création d'emplois que des subventions marginales et temporaires, telles que celles récemment introduites en vertu du programme *Impulso Jovem* (ciblé sur les chômeurs de longue durée de 18 à 30 ans).

La forte protection de l'emploi dont bénéficient les contrats réguliers et la segmentation du marché du travail qui s'ensuit réduisent la sensibilité des salaires au chômage (de Serres *et al.*, 2012) et nuisent à la performance des entreprises et à la croissance de la productivité en faisant obstacle au redéploiement des travailleurs en place et en décourageant les autres à investir dans la formation (Centeno et Novo, 2012). Bien que le Code du travail ait été réformé en 2009, principalement de manière à réduire les contraintes de procédure et les délais de préavis pour les licenciements, le Portugal affiche encore le niveau de protection de l'emploi le plus élevé des pays de l'OCDE pour les travailleurs réguliers (graphique 11), et l'un des écarts les plus importants entre la protection des contrats à durée indéterminée et celle des contrats temporaires. Une nouvelle série de réformes, lancée en 2011, a permis au pays de se rapprocher de la moyenne de l'OCDE. Les licenciements individuels pour suppression de poste ne sont plus subordonnés à un ordre d'ancienneté prédéfini et les licenciements pour inaptitude sont devenus possibles dans un plus grand nombre de situations. Les indemnités de licenciement ont été ramenées de 30 à 20 jours par année d'ancienneté (avec un plafond de 12 mois au lieu d'un plancher de 3 mois), mais les contrats existants conservent les droits acquis selon les anciennes règles (afin de réduire le risque d'impact négatif sur l'emploi à court terme étant donné les difficultés économiques actuelles).

Graphique 11. **Législation sur la protection d'emploi**
Échelle de 0 (réglementation la moins restrictive) à 6 (la plus restrictive), 2008



1. Sur la base des modifications du Code du travail qui vont entrer en vigueur en août 2012.
 2. Moyenne pondérée de trois indices : protection des travailleurs permanents contre le licenciement (individuel), réglementation des formes d'emploi temporaire et obligations spéciales applicables aux licenciements collectifs.
- Source : OCDE (2012), « Législation sur la protection d'emploi », *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail* (base de données), juillet.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669572>

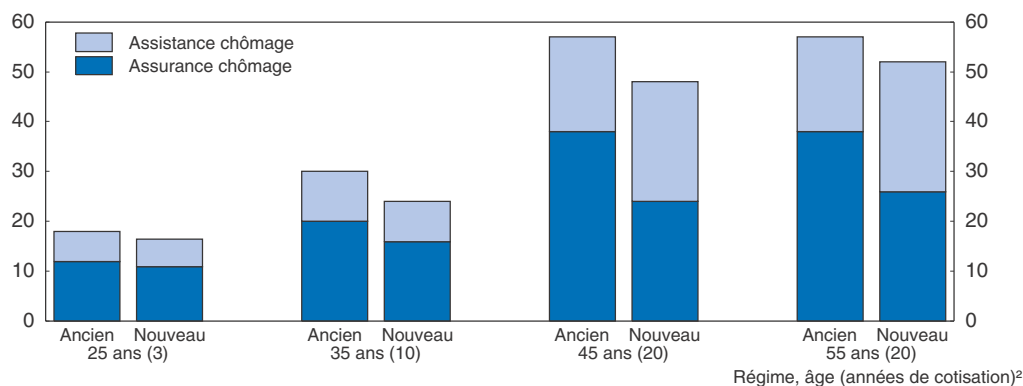
En dépit d'importantes réformes, la protection de l'emploi dont bénéficient les travailleurs permanents reste supérieure à la moyenne (graphique 11), et la mauvaise performance du marché du travail plaide en faveur d'efforts supplémentaires. Il faudrait réduire encore davantage les indemnités de licenciement, ainsi qu'il est prévu dans le cadre du programme d'assistance financière, et prendre de nouvelles mesures pour remédier à la segmentation du marché du travail. Cela pourrait notamment passer par le rallongement de la période d'essai pour les contrats à durée indéterminée (actuellement de 90 jours dans la plupart des cas) et, pour réduire les frais de procédure en cas de contestation d'un licenciement, le recours à un arbitrage contraignant (cette solution étant choisie à titre volontaire) plutôt qu'au tribunal, comme envisagé par les autorités. À moyen terme, l'adoption d'un contrat de travail unique permettrait de mettre fin au dualisme du marché du travail.

Le système d'indemnisation du chômage constitue depuis longtemps une source d'inquiétude du point de vue à la fois de la performance du marché du travail et de l'équité sociale. L'allongement de la durée d'indemnisation avec l'âge se traduit par des taux de remplacement élevés pour les seniors (OCDE, 2010a), tandis que de strictes conditions d'admission réduisent la couverture de l'assurance-chômage, surtout parmi les jeunes. La réforme adoptée en 2012 devrait apporter certaines améliorations. En ce qui concerne les critères d'admissibilité, elle ramène de 15 à 12 mois la période d'affiliation requise pour avoir droit aux allocations et étend le bénéfice des prestations de chômage aux travailleurs

indépendants sous certaines conditions. En outre, pour ne pas décourager l'offre de travail, le plafond de l'assurance-chômage est abaissé d'un sixième, le montant des allocations diminue de 10 % au bout de six mois et il est envisagé d'autoriser le maintien partiel de l'allocation en cas de reprise d'emploi lorsque la rémunération procurée par le nouvel emploi est inférieure au montant de l'indemnisation. Cela étant, la durée d'indemnisation dépend encore en grande partie de l'âge, puisque son raccourcissement pour les seniors au titre de l'assurance-chômage est en partie contrebalancé par un allongement au titre de l'assistance-chômage (graphique 12). D'autre part, la lenteur de montée en charge de la réforme dans le temps n'est pas propice à son efficacité. La durée de versement des prestations ne devrait pas être liée à l'âge et il conviendrait de la réduire pour les seniors. Il faudrait également voir si la modification des critères d'accès a bien pour effet d'étendre la couverture, surtout en faveur des jeunes, et si nécessaire prendre de nouvelles mesures dans cette perspective.


Graphique 12. **Durée des prestations de chômage**¹

Comparaison entre le régime précédent et le régime actuel à certains âges, durée en mois



1. Assurance chômage (*subsídio de desemprego*) et assistance chômage (*subsídio social de desemprego subsequente*).
2. « Nouveau » désigne le régime mis en place par la réforme du 15 mars 2012 (Décret-Loi 64/2012). Le chiffre entre parenthèses représente les années de cotisation depuis le dernier épisode de chômage.

Source : Calculs de l'OCDE sur la base de la législation portugaise.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669591>

Les politiques actives du marché du travail sont importantes car elles permettent de maintenir les demandeurs d'emploi proches du monde du travail et les aident si nécessaire à perfectionner leur formation. Les services d'aide à la recherche d'emploi pourraient être considérablement améliorés au Portugal si les ressources étaient mieux ciblées, les relations avec les employeurs plus développées et les informations sur les demandeurs d'emploi et les offres d'emploi mieux utilisées. Le suivi et les sanctions, s'ils paraissent très stricts sur le papier (Venn, 2012), le sont en fait beaucoup moins dans la réalité : les preuves à fournir pour la recherche d'emploi sont souvent minimales et il est rare que les prestations soient effectivement supprimées.

Les autorités devraient appliquer sans tarder le programme de réforme du service public de l'emploi (SPE) qui vient d'être adopté (*Programa de relançamento do Serviço público de emprego*) pour remédier à certains des problèmes évoqués ci-dessus. Il faudrait aussi renforcer le contrôle de la recherche d'emploi et prévoir des sanctions moins sévères (par exemple une réduction ou une suspension temporaire des allocations de chômage plutôt que leur suppression définitive) mais les faire appliquer plus strictement. Le nouveau

dispositif d'aide à l'emploi *Estímulo 2012* contribuera parallèlement à ce que les obligations de recherche d'emploi restent crédibles. Enfin, dans le domaine de la formation, où un effort important a été fait entre 2008 et 2010, les programmes devraient être rationalisés, mieux adaptés aux caractéristiques des participants et aux besoins de qualifications du marché du travail, et organisés de manière à laisser du temps pour la poursuite de la recherche d'emploi. Cet objectif sera facilité par la vaste analyse des politiques actives du marché du travail qui est actuellement en cours. Le programme « *Vida Ativa* » développe cette approche, en raccourcissant la période s'écoulant entre l'enregistrement au SPE et le début des programmes de formation à temps partiel. En outre, le SPE rappelle des groupes spécifiques de chômeurs subventionnés, à savoir ceux âgés de 45 ans et plus ou sans emploi depuis six mois ou plus, pour les orienter vers des programmes de formation ou d'apprentissage. S'agissant des jeunes, les autorités élargissent et modernisent le système d'apprentissage dual.

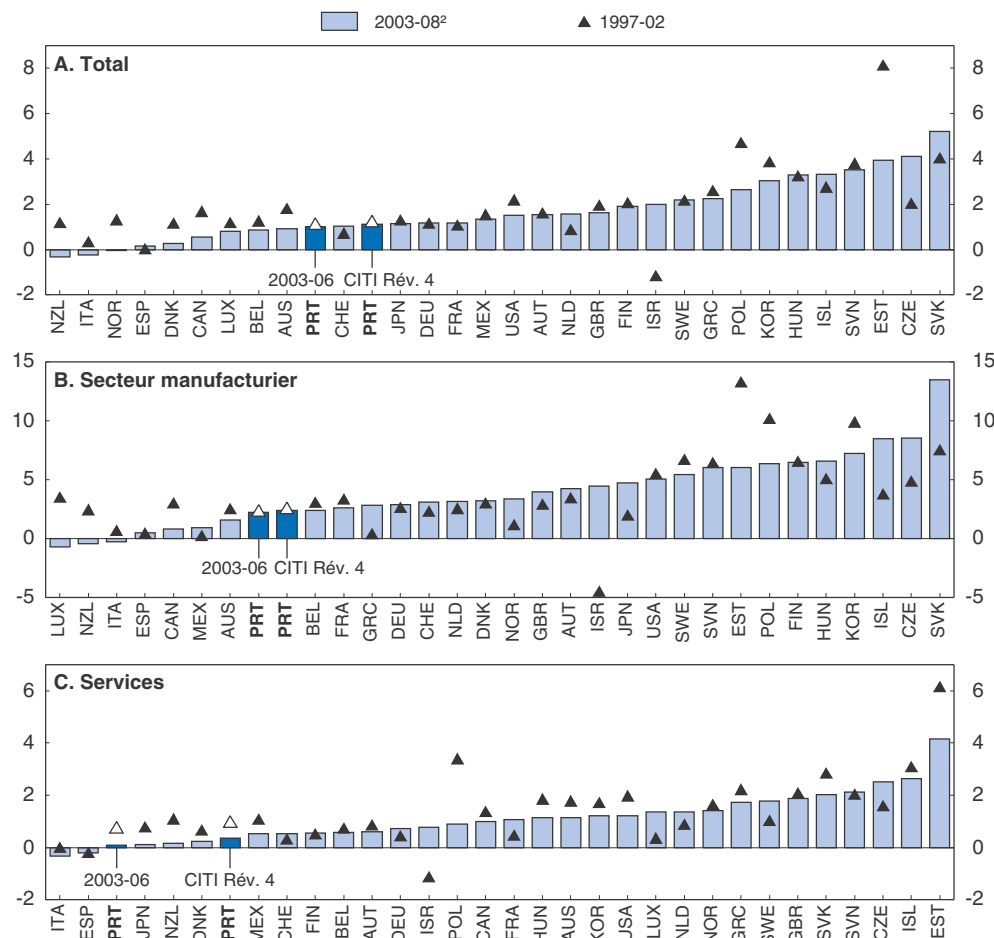
Encadré 4. Principales recommandations pour améliorer l'éducation, le marché du travail et la cohésion sociale

- Relever les niveaux d'instruction en mettant davantage l'accent, dans le cadre du système d'évaluation, sur le suivi périodique des individus et des cohortes afin de guider les changements qui permettront d'améliorer les résultats scolaires des enfants issus de milieux socio-économiques défavorisés.
- Poursuivre les efforts pour remédier aux rigidités et à la segmentation du marché du travail en réduisant encore les indemnités de licenciement et en imposant un arbitrage contraignant en cas de litige portant sur un licenciement.
- Dissocier la durée des allocations de chômage de l'âge du bénéficiaire et veiller à ce que la modification des conditions d'admissibilité permette effectivement d'améliorer la couverture des prestations, surtout en faveur des jeunes.
- Promouvoir les négociations salariales au niveau de l'entreprise en supprimant l'extension administrative des conventions collectives.
- Afin d'améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs peu qualifiés et de faciliter l'ajustement des coûts de main-d'œuvre, réduire les charges patronales sur les bas salaires sous réserve que des mesures compensatoires puissent être prévues pour respecter les objectifs budgétaires.

Environnement des entreprises et marchés de produits


Sur le long terme, l'élévation du niveau de vie au Portugal ne sera possible que si la croissance tendancielle de la productivité, qui est faible par rapport aux autres pays de l'OCDE, en particulier ceux en phase de rattrapage (graphique 13), s'accélère. Améliorer l'environnement des entreprises et des marchés de produits est un bon moyen qui s'offre dans l'immédiat pour contribuer à cet objectif. Dans le cadre du programme *Simplex*, le gouvernement a pris toute une série de mesures pour améliorer l'environnement des entreprises en assouplissant les systèmes d'autorisation et de permis. Malgré les mesures introduites récemment, il subsiste certains problèmes au niveau local, la justice civile est inefficace et l'existence de rentes excessives dans les secteurs non exportateurs, à cause d'une concurrence insuffisante et de la réglementation, fausse la répartition du capital au détriment des secteurs qui exportent.

Graphique 13. **Croissance de la productivité par secteur**¹
Moyenne des taux de variation annuels, en pourcentage



1. Sur la base de la classification internationale type, par industrie révision 3 (CITI Rév. 3). Afin de fournir la meilleure comparaison possible et les données les plus récentes pour le Portugal, les deux séries CITI Rév. 3 et Rév. 4 (données préliminaires) sont indiquées. La CITI Rév. 4 est la dernière mise à jour de la classification internationale ; elle tient compte des changements survenus ces dernières années dans la structure et la nature des branches d'activités économiques. Un examen des premières données CITI Rév. 4 dont on dispose pour un nombre restreint d'autres pays montre que le changement de la nouvelle classification a entraîné une révision générale à la hausse de la croissance de la productivité.
2. Jusqu'en 2006 pour l'Australie et le Portugal (CITI Rév. 3), et 2007 pour le Japon.

Source : OCDE (2012), *Statistiques de l'OCDE STAN pour l'Analyse structurelle* (base de données), avril.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669610>

Améliorer le cadre juridique

Les mesures visant à améliorer le fonctionnement de la justice seront bénéfiques pour l'ensemble de l'économie

La lenteur de la justice en matière civile et commerciale se traduit par l'accumulation d'une énorme quantité d'affaires pendantes (1.5 million), dont une majorité portant sur l'exécution de jugements déjà prononcés (1.2 million) (Intrum Justitia, 2011). Pour les entreprises, cette situation crée une forte insécurité réglementaire qui se répercute sur l'investissement et sur la croissance. Afin de remédier aux insuffisances de la justice, les pouvoirs publics ont engagé une réforme de large portée dont fait notamment partie une

nouvelle loi sur les faillites, qui est entrée en vigueur en mai et est destinée à faciliter les restructurations d'entreprises. Il faudrait que cette réforme suive son cours et fasse l'objet d'un suivi permettant de déterminer si les changements apportés au code de procédure civile et au droit des faillites, en particulier, se traduisent par un traitement plus rapide des procédures civiles et commerciales. Afin de réduire encore l'incertitude réglementaire, les autorités devraient aussi améliorer la transposition des directives de l'UE dans le droit national, en étudiant avec soin la situation au niveau local avant de légiférer. Cela éviterait d'avoir ensuite à adopter des amendements pour résoudre des problèmes pratiques dus au fait que la loi n'est pas adaptée aux conditions locales, avec ce que cela implique dans l'intervalle en termes d'incertitude et de temps perdu pour les entreprises.

Les procédures d'autorisation au niveau local restent un obstacle malgré des améliorations

Malgré certaines améliorations, les procédures d'autorisation sont encore généralement très contraignantes au niveau local pour les entreprises. Selon l'enquête de la Banque mondiale *Doing Business Survey 2012*, le Portugal arrive à la 97^e place du classement, sur 183, en raison de la multiplicité des formalités à accomplir et de la longueur des délais nécessaires pour obtenir un permis de construire au niveau municipal. Afin d'accélérer le processus, les entreprises sont désormais autorisées à faire directement toutes les démarches requises auprès des organismes concernés (électricité, télécommunications, environnement), au lieu de s'en remettre aux autorités municipales pour qu'elles coordonnent l'ensemble, mais certaines formalités (en matière de sécurité incendie, par exemple) prennent encore beaucoup de temps. En général, cette façon de procéder convient bien aux entreprises qui disposent de moyens importants et préfèrent donc accomplir elles-mêmes les démarches, mais elle risque de s'avérer coûteuse pour les petites entreprises.

En 2013, le gouvernement prévoit de lancer une réforme plus générale, dite « zéro autorisation », qui rendra la délivrance des autorisations automatique pour les installations industrielles des entreprises ne dépassant pas 20 salariés. D'autre part, les communes disposeront d'un délai de 60 jours au maximum pour l'instruction des demandes dans 98 % des cas ; la plupart des entreprises devraient obtenir le permis demandé en l'espace de 30 à 40 jours. Pour les 2 % restants des dossiers, qui sont plus complexes et comportent davantage de risques, l'objectif est de diviser par deux le délai actuel d'instruction. Cette réforme devrait être mise en œuvre sans tarder car elle ouvre des perspectives d'amélioration très prometteuses pour l'environnement des entreprises.

Des efforts s'imposent également pour réduire les coûts. Le coût direct des redevances afférentes aux autorisations n'est pas très élevé au regard des moyennes internationales, mais les « compensations additionnelles » prélevées par les communes sur la délivrance des permis peuvent représenter jusqu'à un cinquième du total des frais d'aménagement. Du fait de leur montant et de l'incertitude qui les entoure, ces taxes implicites sur les nouveaux investissements constituent un moyen de lever des recettes particulièrement générateur de distorsions. À la suite des mesures prises pour réduire ces compensations dans le cadre de la réforme « zéro autorisation », celles-ci devraient finalement être supprimées et remplacées par des sources de recettes plus stables et moins génératrices de distorsions pour les collectivités locales. L'initiative « zéro autorisation » peut aider à réduire ces compensations en limitant la possibilité qu'ont les communes de retarder la délivrance des autorisations dans le seul but de percevoir ces sommes.

Dans le secteur du logement, une réforme des politiques qui favorisaient excessivement l'accession à la propriété et faussaient la répartition du capital est en cours

Au Portugal, où 73 % des logements étaient occupés par leurs propriétaires en 2011, l'accession à la propriété est depuis longtemps encouragée par la réglementation du marché locatif et par la fiscalité. Ces incitations, parallèlement à une politique de crédit facile, ont donné naissance à un stock de logements parmi les plus importants de la zone OCDE (557 logements pour 1 000 habitants en 2011, dont 13 % vacants), entraîné un endettement excessif des ménages et limité la mobilité résidentielle et professionnelle (Caldera Sánchez et Andrews, 2011). Par ailleurs, sur le marché de la location, la lourdeur des procédures d'expulsion et le contrôle des loyers en vigueur depuis de nombreuses années pour les contrats anciens ont sapé l'offre de logements locatifs et découragé les investissements dans l'entretien du parc existant. Dans ce contexte, la nouvelle législation sur les locations en zone urbaine et la simplification de la réglementation pour les travaux de rénovation constituent un grand pas en avant. Les autorités devraient veiller à ce que les nouvelles procédures d'expulsion, judiciaires et extrajudiciaires, aient bien pour effet de réduire comme prévu le délai d'expulsion des locataires lorsqu'ils manquent à leurs obligations.

Les changements apportés récemment aux impôts récurrents sur la propriété immobilière sont bienvenus, notamment l'actualisation générale de la valeur imposable des biens situés en zone urbaine et la suppression de nombreuses exemptions temporaires accordées aux propriétaires sur leur résidence principale. À mesure que les recettes fiscales augmenteront, l'impôt sur les transactions immobilières ne devrait plus être appliqué qu'aux transactions initiales et, dans un deuxième temps, pourrait être remplacé par une TVA (OCDE, 2010a). En ce qui concerne l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la déductibilité des intérêts payés sur les emprunts hypothécaires est en voie d'élimination et celle des remboursements de capital a été supprimée, ce qui est tout à fait opportun.

Renforcer la concurrence pour doper la productivité et l'innovation dans l'économie

Intensifier la concurrence et perfectionner le cadre réglementaire sont d'importants moyens d'action pour améliorer la productivité tendancielle, le taux de croissance globale et la compétitivité-coûts au Portugal. Le manque de concurrence dans le secteur non exportateur, en particulier, a fait reculer la croissance globale de la productivité (Almeida et al., 2010). Une concurrence accrue constituerait un puissant dopant pour la productivité tendancielle et la croissance globale car elle incite en permanence les sociétés à innover davantage tout en les poussant à baisser les coûts et les prix (Høj et al., 2007).

Le cadre réglementaire contribue grandement à garantir une concurrence effective. Le Portugal l'a perfectionné au fil du temps et des mesures importantes sont actuellement prises en vue de le consolider davantage. Il s'agit d'abandonner les « actions préférentielles » que l'État détenait dans les sociétés cotées en bourse et qui lui permettaient de faire barrage à certaines décisions stratégiques ; de réviser en profondeur le droit de la concurrence ; et de créer une juridiction spécialisée dans les questions de concurrence. Le droit de la concurrence portugais a été modifié de façon à s'aligner davantage sur la législation européenne en matière de contrôle des concentrations, à rendre la procédure de recours plus efficace et à inclure dans les compétences de l'Autorité de la concurrence la réalisation d'inspections et d'audits dans le cadre d'études sectorielles et d'actions antitrust.

Les pouvoirs publics devraient également veiller à ce qu'un cadre réglementaire favorable à la concurrence soit en place avant de privatiser les actifs d'industries de réseau (comme les transports) qui fournissent des ressources cruciales à d'autres secteurs et peuvent créer des rentes de monopole, à l'instar d'Aeroportos de Portugal (ANA). Une solution pourrait être d'associer l'autorité de la concurrence à la conception des cessions et du cadre réglementaire. Une autre serait d'étudier la possibilité de fractionner les actifs avant leur cession, de façon à engendrer une concurrence. Le *Manuel de l'OCDE pour l'évaluation de la concurrence*, qui propose des méthodes souples pour cerner les obstacles juridiques et réglementaires à la concurrence (OCDE, 2011c), pourrait servir, dans le cas du Portugal, à formuler des recommandations sur les changements de réglementation à apporter dans certains secteurs pour garantir que les actifs cédés dans le cadre du programme de privatisation opèrent dans un environnement favorable à la concurrence.

De manière plus générale, le *Manuel* pourrait aussi servir à améliorer le cadre juridique de l'économie portugaise car il a été conçu pour faire apparaître toute mesure, loi et réglementation susceptible d'entraver inutilement la concurrence, par exemple : i) les restrictions à la création d'entreprises ; ii) les réglementations entravant la concurrence entre les entreprises ; et iii) les réglementations qui, en modifiant les incitations offertes aux entreprises et leur comportement, découragent une concurrence vigoureuse. Après cela, les pouvoirs publics pourraient se fonder sur le *Manuel* pour étudier et réviser les politiques qui restreignent indûment la concurrence.

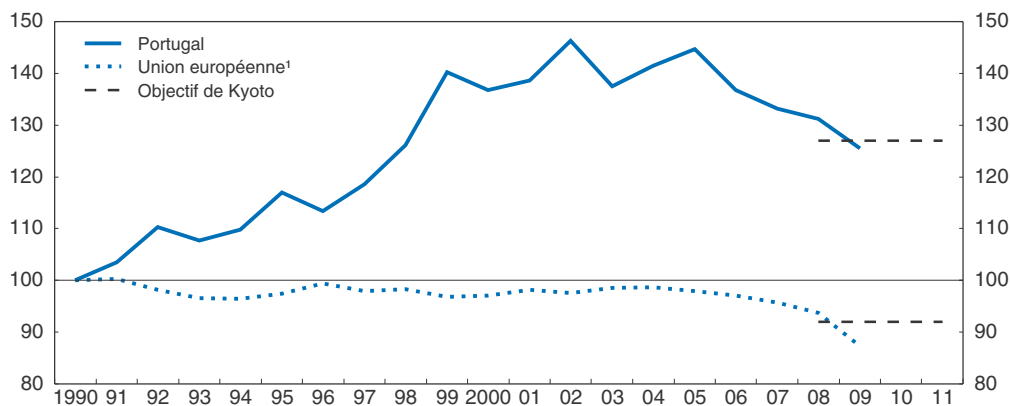
Malgré l'évolution satisfaisante du cadre réglementaire pris dans son ensemble, le marché reste très concentré dans les principaux secteurs économiques et les prix de certains grands facteurs de production sont toujours aussi élevés par comparaison avec les autres pays. En outre, plusieurs secteurs non exportateurs qui affichaient déjà des marges importantes sont parvenus à les accroître davantage dans les années 2000 (Amador et Soares, 2012). La raison générale en est que, malgré l'envergure de la libéralisation juridique, il demeure d'autres types d'obstacle à la concurrence.

Dans le secteur énergétique, il est essentiel de remédier aux rendements injustifiés de l'électricité et de favoriser davantage la concurrence sur le marché du gaz naturel

Depuis le milieu des années 90, la politique énergétique du Portugal vise principalement à ouvrir le secteur électrique à l'initiative privée et à la concurrence ainsi qu'à favoriser le développement des énergies renouvelables. L'opérateur historique concentre une grande partie des moyens de production tandis que, sur le marché de détail, la concurrence est très limitée (surtout pour les ménages). Dans le même temps, la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables a atteint l'un des plus hauts niveaux d'Europe (48 % de la production brute d'électricité en 2011), principalement du fait de l'essor de l'éolien. Le développement des énergies renouvelables est un élément central de la contribution portugaise à l'action engagée par l'UE pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et consolider la sécurité énergétique. En recul depuis quelques années, les émissions du Portugal étaient, dès 2009, légèrement en deçà des objectifs fixés en vertu du protocole de Kyoto pour 2008-12 (graphique 14). La réalisation des objectifs de la politique énergétique – d'ordre environnemental ou autre – repose essentiellement sur un soutien généreux aux producteurs. La plupart bénéficient actuellement de tarifs d'achat (énergies renouvelables et cogénération) ou de mécanismes financiers destinés à garantir la rentabilité de l'ouverture du secteur à l'investissement privé (centrales à combustibles fossiles et grandes centrales hydroélectriques).


Graphique 14. Émissions de gaz à effet de serre

Indice, 1990 = 100



1. Les 15 pays membres de l'UE, c'est-à-dire avant l'élargissement de mai 2004.

Source : Agence européenne pour l'environnement et Eurostat (2012), « Environnement et énergie », Base de données Eurostat, mai.

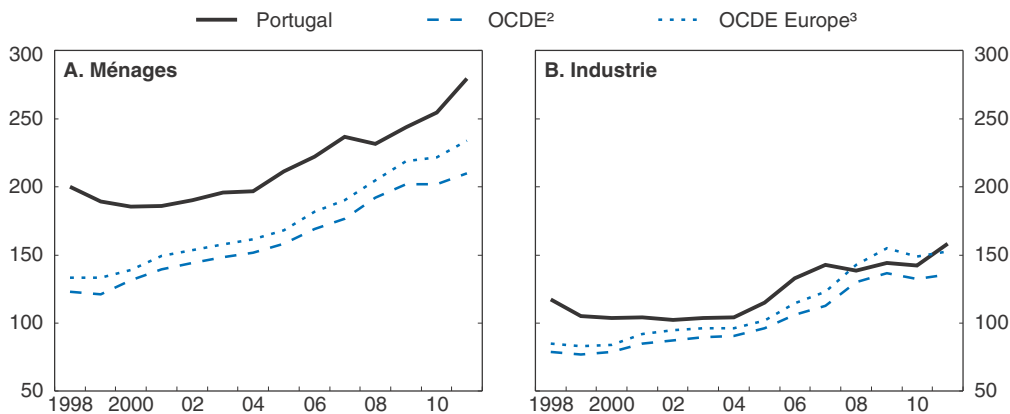
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669629>

La multiplication des parcs éoliens a fait grimper les coûts de l'électricité, au travers des tarifs d'achat et des mécanismes de rémunération de la disponibilité, lesquels récompensent l'augmentation des marges de réserve des unités de production moins intermittente. Tous les coûts des mesures d'aide à la production d'électricité, qu'elle soit d'origine renouvelable et issue de la cogénération ou qu'il s'agisse de la production des centrales à combustibles fossiles et des grandes centrales hydroélectriques, sont censés être amortis par les prix imposés aux consommateurs finals d'électricité, les ménages supportant des prix particulièrement élevés par comparaison avec l'étranger. Toutefois, d'après les premières estimations, les prix de l'électricité à usage industriel dépassaient déjà la moyenne des pays européens de l'OCDE en 2011 (graphique 15). Les pouvoirs publics ont pourtant décidé à plusieurs reprises de ne pas répercuter la totalité des coûts sur les prix, générant ainsi une dette non négligeable (1,8 milliard d'euros fin 2011, soit environ 1 % du PIB) qui devrait avoisiner 3 milliards d'euros en 2012, et qui pourrait ensuite augmenter jusqu'à 5 milliards d'euros si aucune réforme n'était mise en œuvre. Cette dette ayant été titrisée par les banques, elle a un effet d'éviction du crédit au détriment des autres secteurs et pèse sur l'évolution future des prix de l'électricité.

Les autorités doivent veiller à ce que le soutien apporté à la production d'électricité soit efficace par rapport à son coût et que celui-ci soit intégralement répercuté sur l'ensemble des consommateurs. Cela suppose de réduire le niveau excessif des aides accordées aux éoliennes et aux installations de cogénération, de même qu'aux centrales à combustibles fossiles et aux grandes centrales hydroélectriques. Ayant pris l'engagement d'éliminer la dette générée par les tarifs d'achat à l'horizon 2020 dans le cadre du programme UE-FMI, les autorités ont annoncé en mai 2012 que leur objectif était de faire baisser le coût global des aides d'environ 1 % du PIB au cours de la période, relativement longue, 2012-20, mais certains dispositifs doivent encore faire l'objet de lois ou de négociations avec les producteurs d'électricité.

En ce qui concerne les parcs éoliens, même si les tarifs d'achat les plus récents cadrent avec ceux d'autres pays de l'UE (OCDE, 2011b), il faudrait que les autorités abaissent les coûts induits par les tarifs beaucoup trop élevés qui continuent d'être appliqués au titre de

Graphique 15. Évolution des prix de l'électricité

En USD par heure mégawatt¹

1. Prix total en dollars des États-Unis à parité de pouvoir d'achat. Les données de 2011 pour l'OCDE et l'OCDE Europe sont des estimations de l'OCDE.

2. Moyenne non pondérée de 28 pays dans la partie A et de 23 pays dans la partie B.

3. Moyenne non pondérée de 20 pays dans la partie A et de 16 pays dans la partie B.

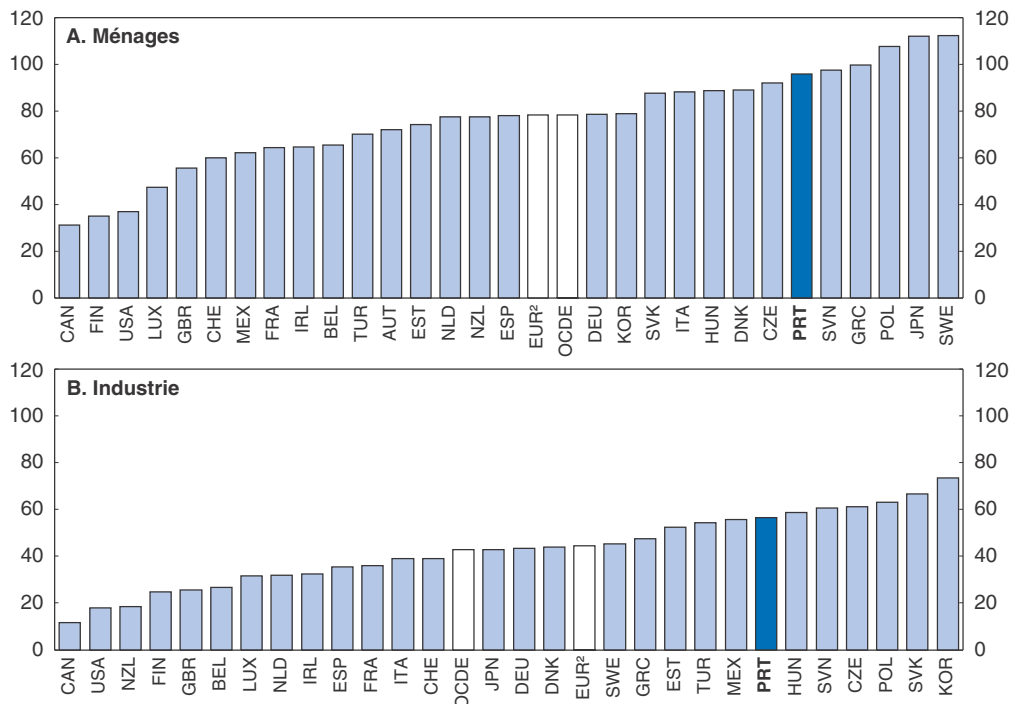
Source : AIE (2012), « End-use prices: Energy prices in US dollars », IEA Energy Prices and Taxes Statistics (base de données), juillet.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669648>

licences qui avaient été octroyées sans appel d'offre. S'agissant de la cogénération, les autorités ont déjà considérablement revu à la baisse la rémunération qui sera versée dans l'avenir. Elles devraient également fixer un délai pour les tarifs d'achat de l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables en cogénération, conformément aux meilleurs pratiques, qui recommandent de rendre les mesures d'incitation transitoires et dégressives dans le temps afin de favoriser l'innovation technologique (AIE, 2008). Pour ce qui est des centrales à combustibles fossiles et des grandes centrales hydroélectriques, les autorités devraient diminuer les taux de rendement actuellement garantis à l'opérateur historique et aux producteurs titulaires d'un contrat d'achat d'électricité en vue de les rapprocher du coût moyen du capital. Par ailleurs, l'État s'est déjà engagé à revoir les mécanismes de rémunération de la disponibilité.


Compte tenu des nouvelles capacités de production d'électricité au gaz et de la hausse de la demande industrielle, il importe de plus en plus que le Portugal puisse s'approvisionner en gaz naturel à des coûts compétitifs. Malgré les mesures prises en vue de libéraliser le secteur, les marchés de gros et de détail restent très concentrés et les prix élevés par comparaison avec les autres pays (graphique 16). Les travaux sur la mise en place d'un marché ibérique du gaz ont démarré en 2008, mais ont été entravés par le niveau élevé des tarifs de transport transfrontalier entre le Portugal et l'Espagne. Pour stimuler la concurrence, le régulateur portugais de l'énergie devrait, en liaison avec son homologue espagnol, mettre à exécution l'intégralité de l'accord intergouvernemental récemment conclu en vue de ramener ces tarifs à zéro. En outre, l'opérateur historique, GALP Energia, dispose de droits exclusifs sur le gaz algérien acheminé par gazoduc, qui est une source d'approvisionnement moins coûteuse que celles auxquelles ses concurrents ont accès. Le régulateur devrait aussi obliger GALP à mettre ce gaz aux enchères sans mise à prix minimale.

Graphique 16. Prix du gaz au niveau international

En USD par heure mégawatt, 2010¹

1. Prix total en dollars des États-Unis à parité de pouvoir d'achat. Dans la partie B, 2009 pour le Danemark et 2008 pour le Mexique. Les agrégats OCDE et OCDE-Europe sont des moyennes non pondérées des données apparaissant dans le graphique.
2. OCDE-Europe.

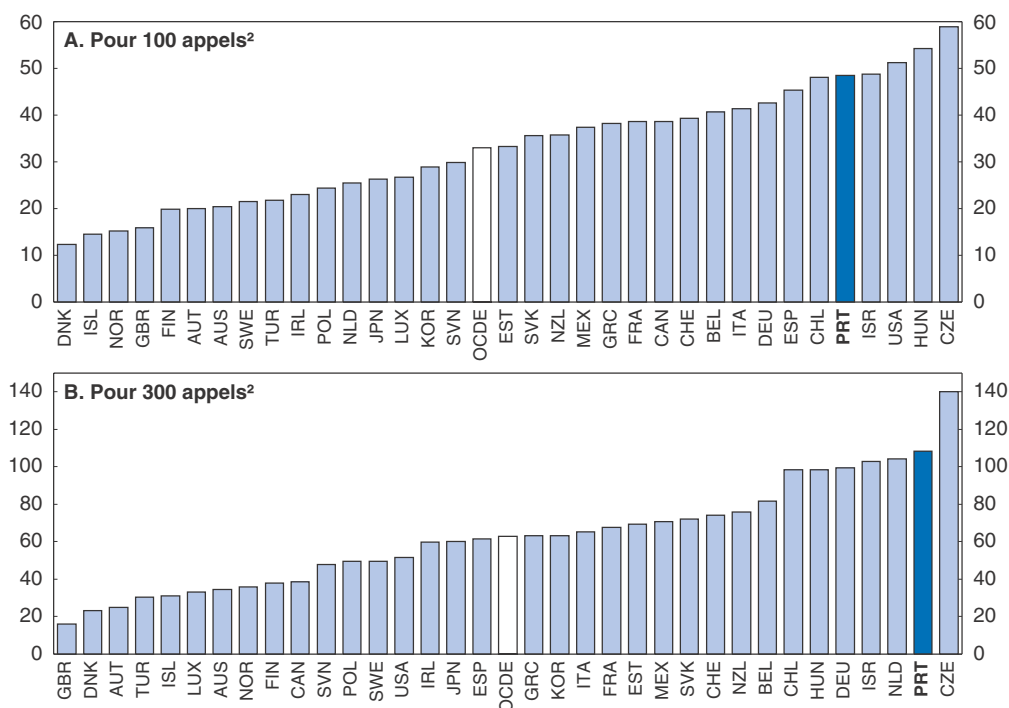
Source : AIE (2012), « End-use prices: Energy prices in US dollars », IEA Energy Prices and Taxes Statistics (base de données), juillet.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669667>

Il y a moyen d'accroître la concurrence dans les télécommunications, dans les secteurs de la vente au détail et en gros et dans les services professionnels


Il est établi qu'au Portugal, la concurrence s'intensifie dans le secteur des télécommunications, avec une dispersion des parts de marché globalement de plus en plus forte. Cependant, du point de vue de la compétitivité-coûts du pays, les prix se révèlent encore relativement élevés en ce qui concerne les appels téléphoniques des entreprises sur ligne fixe, la location des lignes raccordant bureaux et succursales, l'internet à haut débit et l'utilisation intensive à moyenne des services de téléphonie mobile (OCDE, 2011d). Avec l'essor rapide de la fourniture des services de communication, au travers du groupage des services liés aux téléphones mobiles et autres appareils portables, la concurrence va s'intensifier, ce qui devrait se révéler bénéfique à maints égards. Les prix de la téléphonie mobile restent élevés par comparaison avec les autres pays (graphique 17).

Le régulateur des télécommunications a pris l'heureuse initiative d'imposer une baisse considérable des tarifs de terminaison d'appel sur les réseaux mobiles, réduisant ainsi les avantages de réseau dont bénéficient les opérateurs les plus présents sur le marché. Pour rendre les règles du jeu plus équitables, il devrait aussi caler les tarifs de départ d'appel vers un autre réseau, encore nettement supérieurs aux coûts, sur les prix de terminaison d'appel, les coûts étant essentiellement identiques dans les deux cas de figure. Le Portugal devrait favoriser davantage le libre jeu de la concurrence en instaurant

Graphique 17. **Prix de la téléphonie mobile au niveau international**Panier de l'OCDE, TVA incluse, août 2010 (en USD/PPA)¹

1. Le panier OCDE des redevances téléphoniques comprend l'abonnement et les frais de consommation sur une période d'un mois (TVA incluse) exprimés en dollars des États-Unis à parité de pouvoir d'achat. Les prix indiqués ont été calculés sur la base d'une distribution entre les heures de pointe et les heures creuses et de la durée moyenne d'une communication. Les abonnements type famille ne sont pas pleinement pris en compte.
2. Appels vocaux, SMS inclus : 140 SMS pour 100 appels ou 225 SMS pour 300 appels.

Source : OCDE (2011), *Perspectives des communications de l'OCDE 2011*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669686>

un contrat d'opérateur de réseau mobile virtuel à part entière (*full MVNO*) autorisant les sociétés dépourvues de réseau physique à acquérir une offre complète d'accès de gros (c'est-à-dire, téléphonie vocale, message texte et données) auprès des trois réseaux existants à des prix de gros réglementés.

Il peut se révéler très judicieux de stimuler la concurrence pour faciliter la hausse de la productivité dans les segments du commerce de gros et de détail, puisque le secteur représente environ 15 % de l'emploi total et que la croissance tendancielle de sa productivité est parmi les plus basses de l'OCDE. Malgré la présence de grandes sociétés modernes de distribution de gros et de détail, le secteur se compose principalement de petites entreprises traditionnelles inefficaces, en moyenne de taille beaucoup plus faible que dans les autres pays européens (OCDE, 2010a). Cela tire vraisemblablement sa productivité à la baisse, puisqu'il est établi que le secteur de détail offre de grandes possibilités d'économies d'échelle (Nordás et al., 2008). De même, le Portugal tarde à profiter des bienfaits du commerce électronique. L'achat en ligne est faiblement répandu par rapport à la situation dans les autres pays (Commission européenne, 2010).

Un large éventail de réformes est nécessaire pour améliorer la concurrence dans le secteur de la distribution. Des points précis de la réglementation ont déjà été modifiés, avec l'augmentation des seuils de superficie à partir desquels des règles et autorisations

particulières s'appliquent aux grands magasins et la déréglementation des horaires d'ouverture. C'est un bon point de départ. Il conviendrait à présent d'améliorer les procédures locales d'octroi de licences, de faire baisser les prix du haut débit pour favoriser le développement du commerce en ligne et de déréglementer les loyers, en vue d'instaurer un environnement réglementaire plus favorable à l'investissement et à la croissance de la productivité dans le secteur de la distribution. Aux termes de la nouvelle loi sur les baux urbains, les petites entreprises qui ont conclu un contrat de location avant 1995 peuvent bénéficier d'une période transitoire de cinq ans, au cours de laquelle le plafond de la revalorisation du loyer est généralement inférieur au prix du marché du moment. Cette disposition fausse le jeu de la concurrence et est susceptible de concerner un grand nombre de détaillants. Si une différence de taille persistait entre les prix du marché et le montant des loyers réglementés à titre transitoire, il faudrait que les autorités raccourcissent cette période de transition, élèvent le plafond ou adoptent une définition plus restrictive de « petite entreprise ».

Comme d'autres secteurs économiques, la distribution aurait tout à gagner d'une réforme du marché du travail et d'une réforme portuaire. De par son caractère contraignant, la législation sur la protection de l'emploi est certainement pour beaucoup dans le fait que les entreprises de ce secteur, comme dans d'autres, demeurent trop petites (Braguinsky *et al.*, 2011). Il serait possible d'intensifier la concurrence dans les ports pour faire baisser les coûts de transport et améliorer la logistique dans le secteur de la distribution en mettant en place une procédure plus transparente d'appel d'offre pour le renouvellement des concessions portuaires, de manière à attirer un plus grand nombre d'intervenants dans ce secteur, qui se caractérise actuellement par une faible redistribution des contrats.

Les services professionnels revêtent une grande importance pour de nombreux secteurs de l'économie et peuvent être une source de croissance des exportations. Dix-huit professions importantes dans les domaines de la comptabilité, de l'architecture, du génie civil, de la santé et du droit sont auto-réglementées par des ordres professionnels. Les pouvoirs publics vont instaurer un nouveau cadre juridique horizontal imposant à ces professions de mettre leur règlement en conformité avec les directives européennes sur les services, les qualifications et la sélection. Pour veiller au respect de ce cadre, les pouvoirs publics devraient créer un organisme indépendant de réglementation ayant compétence pour imposer aux associations professionnelles de prendre des mesures réglementaires lorsqu'il y a lieu (OCDE, 2007). Cela permettrait de conserver les avantages de l'autoréglementation du point de vue de l'information, tout en se protégeant des pratiques anticoncurrentielles des associations visant à limiter l'offre.

Encadré 5. Principales recommandations sur l'environnement des entreprises et les marchés de produits

- Maintenir l'élan de la réforme de la justice pour accélérer la résolution des affaires civiles et commerciales.
- Mettre pleinement en œuvre le projet de réforme « zéro autorisation » afin d'accélérer les procédures d'autorisation au niveau local.
- Veiller à ce que les nouvelles procédures d'expulsion aient bien pour effet de réduire le délai d'expulsion des locataires manquant à leurs obligations, afin d'accroître l'offre de logements locatifs.
- Mettre en place un contrat d'opérateur de réseau mobile virtuel à part entière (full MVNO) pour accroître la concurrence dans les télécommunications.
- Veiller à ce que le soutien apporté à la production d'électricité soit efficace par rapport à son coût et que celui-ci soit intégralement répercuté sur l'ensemble des consommateurs. Cela suppose de réduire encore le niveau excessif des aides destinées aux éoliennes et aux installations de cogénération, de même qu'aux centrales à combustibles fossiles et aux grandes centrales hydroélectriques.
- Favoriser l'intensification de la concurrence sur les marchés du gaz en exécutant l'accord conclu avec l'Espagne s'agissant d'amener à zéro les tarifs de transport transfrontalier.

Bibliographie

- Afonso, A. et S. Fernandes (2003), « Efficiency of Local Government Spending: Evidence for the Lisbon Region », *Working Papers*, n° 2003/09, Department of Economics, School of Economics and Management (ISEG), Technical University of Lisbon.
- Ahrend, R., J. Arnold et C. Moeser (2011), « The Sharing of Macroeconomic Risk », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 877, Éditions de l'OCDE.
- AIE (Agence internationale de l'énergie) (2008), *Deploying Renewables: Principles for Effective Policies*, Éditions OCDE.
- Almeida, V., G. Lopes de Castro et R.M. Félix (2010), « Improving Competition in the Non-Tradeable Goods and Labour Markets: The Portuguese Case », *Portuguese Economic Journal*, vol. 9, n° 3, Springer.
- Amador, J. et A.C. Soares (2012), « Competition in the Portuguese Economy: An Overview of Classical Indicators », *Working Papers*, n° 8, Banco de Portugal.
- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, les emplois et les migrations*, n° 35, Éditions OCDE.
- Braguinsky, S., L.G. Branstetter et A. Regateiro (2011), « The Incredible Shrinking Portuguese Firm », *NBER Working Paper*, n° 17265, National Bureau of Economic Research.
- Caldera Sánchez, A. et D. Andrews (2011), « To Move or Not to Move: What Drives Residential Mobility Rates in the OECD? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 846, Éditions OCDE.
- Callan, T., C. Leventi, H. Levy, M. Matsaganis, A. Paulus et H. Sutherland (2011), « The Distributional Effects of Austerity Measures: A Comparison of Six Countries », *Research Note*, n° 2, Social Situation Observatory, Commission européenne.
- Campos, M.M. et M.C. Pereira (2009), « Wages and Incentives in the Portuguese Public Sector », *Boletim Económico*, vol. 15, n° 2, Banco de Portugal.
- Centeno, M., C. Duarte et A.A. Novo (2011), « The Impact of the Minimum Wage on Low-Wage Earners », *Boletim Económico*, vol. 17, n° 3, Banco de Portugal.
- Centeno, M. et A.A. Novo (2012), « Segmentation », *Boletim Económico*, vol. 18, n° 1, Banco de Portugal.

- Commission européenne (2010), « Retail Services in the Internal Market. Accompanying Document to the Report on Retail Market Monitoring: "Towards More Efficient and Fairer Retail Services in the Internal Market for 2020" », *Commission Staff Working Document*, COM(2010)355 final, Commission européenne.
- Debrun, X., D. Hauner et M.S. Kumar (2009), « Independent Fiscal Agencies », *Journal of Economic Surveys*, vol. 23, n° 1, Wiley Blackwell.
- EPEC (2010), « Market Update: Review of the European PPP Market in 2010 », European PPP Expertise Centre.
- FMI (Fonds monétaire international) (2009), « The Economics of Bank Restructuring: Understanding the Options », *IMF Staff Position Note*, juin.
- FMI (2012), « Third Review Under the Extended Arrangement and Request for a Waiver of Applicability of End-March Performance Criteria », *IMF Country Report*, n° 12/77, Fonds monétaire international.
- Hagemann, R. (2010), « Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 829, Éditions OCDE.
- Haraldsson, G. et D. Carey (2011), « Ensuring a Sustainable and Efficient Fishery in Iceland », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 891, Éditions OCDE.
- Høj, J.C., M. Jimenez, M. Maher, G. Nicoletti et M. Wise (2007), « Product Market Competition in OECD Countries: Taking Stock and Moving Forward », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 575, Éditions OCDE.
- Intrum Justitia (2011), *European Payment Index 2011*, Intrum Justitia AB.
- Kappeler, A. et M. Nemoz (2010), « Public-Private Partnerships in Europe – Before and During the Recent Financial Crisis », *Economic and Financial Report*, n° 4, Banque européenne de l'investissement.
- Marques, C.R., F. Martins et P. Portugal (2009), « Price and Wage Setting in Portugal », *The Portuguese Economy in the Context of Economic, Financial and Monetary Integration*, Departamento de Estudos Económicos, Banco de Portugal.
- Nordås, H.K., M. Geloso Grosso et E. Pinali (2008), « Market structure in the Distribution Sector and Merchandise Trade », *Documents de travail de l'OCDE sur la politique commerciale*, n° 68, Éditions OCDE.
- OCDE (2007), « Towards Better Regulation of the Legal Professions », document présenté à la Table ronde de l'OCDE « Competitive Restrictions in Legal Professions », juin, DAF/COMP(2007)39, Éditions OCDE.
- OCDE (2010a), *Études économiques de l'OCDE : Portugal 2010*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010b), *Résultats du PISA 2009 : Savoirs et savoir-faire des élèves. Performance des élèves en compréhension de l'écrit, en mathématiques et en sciences (volume 1)*, PISA, Éditions OCDE.
- OCDE (2011a), *Vers une croissance verte : Suivre les progrès. Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011b), *Examens environnementaux de l'OCDE : Portugal 2011*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011c), *Competition Assessment Toolkit*, vol. 2, www.oecd.org/competition/toolkit.
- OCDE (2011d), *Perspectives des communications de l'OCDE 2011*, Éditions OCDE.
- OCDE (2012), *Réformes économiques 2012 : Objectif croissance*, Éditions OCDE.
- Pereira, M.C. (2010), « Educational Attainment and Equality of Opportunity in Portugal and Europe: The Role of School Versus Parental Influence », *Boletim Económico*, vol. 16, n° 4, Banco de Portugal.
- Reis, R.F. (2012), « The Impact of PPPs Contracting on Portugal's Fiscal Position and What Can Be Done About It », présentation à la 5^e réunion annuelle des Hauts responsables des Partenariats public-privé, mars.
- Santiago, P., G. Donaldson, A. Looney et D. Nusche (2012), *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Portugal 2012*, Éditions OCDE.
- Serres, A. de, F. Murtin et C. de la Maisonnette (2012), « Tackling Unemployment in a Weak Post-Crisis Recovery: Policies to Facilitate the Return to Work », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, Éditions OCDE, à paraître.
- Sorbe, S. (2012), « Portugal: Assessing the Risks about the Speed of Fiscal Consolidation in an Uncertain Environment », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, Éditions OCDE, à paraître.

- Traxler, F., S. Blaschke et B. Kittel (2001), « National Labour Relations in International Markets, A Comparative Study of Institutions, Change, and Performance », Oxford University Press.
- Veiga, L.G. (2010), « Determinants of the Assignment of EU Funds to Portuguese Municipalities », *NIPE Working Papers*, n° 11, Universidade do Minho.
- Venn, D. (2012), « Eligibility Criteria for Unemployment Benefits. Quantitative Indicators for OECD and EU Countries », *Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, les emplois et les migrations*, n° 131, Éditions OCDE.

ANNEXE A1

Progrès accomplis en matière de réformes structurelles

Le présent tableau passe en revue les mesures prises en application des recommandations d'action formulées dans les *Études* précédentes. Les recommandations propres à la présente *Étude* sont énumérées dans le chapitre pertinent.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
A. Politique budgétaire et régime fiscal	
Adopter un cadre de dépenses global à moyen terme, étayé par une règle de dépenses.	Un cadre de dépenses à moyen terme quadriennal, étayé par une règle d'équilibre structurel, a été adopté.
Améliorer l'efficacité des entreprises publiques en développant le suivi des performances.	Des rapports trimestriels sont publiés par le ministère des Finances depuis le premier trimestre 2009. Des rapports annuels sont publiés depuis 2006. Le rôle de ce ministère est renforcé par le nouveau cadre juridique, qui doit être soumis au Parlement en juin 2012.
Réduire l'étendue du secteur des entreprises publiques en relançant le processus de privatisation si les conditions financières le permettent.	Les participations restantes dans l'ancien producteur d'électricité historique, EDP, ont été cédées. Une participation de 40 % dans le propriétaire et opérateur de l'entreprise de transport d'électricité, REN, a été cédée. La privatisation de TAP et d'ANA a été lancée.
Améliorer la transparence des incidences fiscales des partenariats public-privé.	Un bureau de comptabilité a été chargé en février 2012 d'établir un rapport détaillé sur les projets de partenariats public-privé d'ici à juin 2012.
Renforcer l'évaluation comparative des hôpitaux pour accroître l'efficacité. Faire en sorte que les hôpitaux soient rémunérés au niveau des prix du marché, afin d'éviter qu'ils n'affichent systématiquement des pertes qui les désavantageraient dans leurs négociations avec les fournisseurs ou qui entraîneraient une hausse des prix des intrants (<i>Étude</i> de 2008).	Depuis 2011, des rapports comparent la performance des hôpitaux sur la base d'une série d'indicateurs mensuels.
Réduire le poids des impôts sur le travail (en particulier sur le travail peu qualifié) et privilégier les impôts sur la consommation ou les impôts fonciers, moins générateurs de distorsion.	Aucun progrès n'a été fait dans la réduction du poids des impôts sur le travail. Des recettes supplémentaires ont été collectées en améliorant l'efficacité de la structure de la taxe à la valeur ajoutée (TVA) au moyen d'une restructuration des taux. Les exemptions applicables à l'impôt foncier annuel sur les logements occupés par leurs propriétaires ont été sensiblement réduites.
Réduire ou éliminer les dépenses fiscales (crédits d'impôt pour dépenses de santé, d'éducation et paiements d'intérêts hypothécaires) et fixer les abattements fiscaux au titre des pensions au même niveau que ceux applicables aux revenus salariaux.	Le budget de 2012 a réduit les crédits d'impôt pour les dépenses de santé, a éliminé la déductibilité des amortissements hypothécaires et prévoit la suppression progressive de la déductibilité des paiements d'intérêts hypothécaires pour les logements occupés par leurs propriétaires et pour les logements mis en location. En outre, les abattements au titre des pensions ont été ramenés au même niveau que ceux accordés au titre du revenu salarial.
Supprimer les dépenses fiscales inefficaces au titre de l'impôt sur les sociétés et élargir la base d'imposition.	Les taux réduits d'imposition sur les sociétés ont été abolis et les exonérations réduites dans le budget de 2012.
Introduire une règle d'extinction automatique pour les dépenses fiscales.	Les allègements d'impôts sont assujettis à une clause d'extinction automatique prévue dans le Code des impôts.
Reconduire les contrôles fiscaux des travailleurs indépendants.	Le Plan national des contrôles fiscaux de 2012 fait des travailleurs indépendants un groupe prioritaire pour la réalisation de ces contrôles en 2012.
Élargir le champ d'application du taux normal de la taxe à la valeur ajoutée (TVA).	Le taux normal de la TVA a été étendu au gaz et à l'électricité à partir d'octobre 2011 et le budget de 2012 l'a étendu à compter de janvier 2012 aux restaurants, à davantage de produits alimentaires ainsi qu'aux événements artistiques et sportifs.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
Diminuer la part des taxes sur les transactions immobilières pour augmenter celle des taxes foncières. Accroître les recettes au titre de l'impôt foncier en supprimant les exonérations et en mettant à jour régulièrement les valeurs des biens.	Le budget de 2012 prévoit une augmentation des taux minimaux et maximaux des taxes foncières et a introduit une actualisation régulière des valeurs des biens. L'évaluation générale de 5.2 millions de propriétés urbaines était en cours en juin 2012.
Réduire le niveau élevé des coûts de recouvrement de l'impôt dans les cas de différends et de litiges.	Une équipe spéciale de juges a été mise en place pour s'occuper des dossiers en souffrance représentant une valeur supérieure à un million d'euros.
Améliorer la coopération entre les administrations fiscales et les organismes de sécurité sociale en intégrant leurs bases de données.	Une équipe spéciale commune a été établie pour améliorer l'échange d'informations entre l'administration fiscale et la sécurité sociale.

B. Politique du marché du travail

Réduire la période de cotisation nécessaire pour avoir accès aux allocations de chômage.	La période minimale de cotisation requise pour avoir droit à une indemnisation du chômage a été ramenée de 15 à 12 mois.
Surveiller l'efficacité des différentes entités venant en aide aux chômeurs.	Certains progrès ont été réalisés dans le suivi et l'évaluation des <i>Gabinetes de Inserção Profissional</i> , mais sans conséquences au niveau de la politique jusqu'ici. Le récent programme de réforme du service public de l'emploi (SPE) envisage une évaluation systématique des performances des centres pour l'emploi.
Rendre obligatoire la participation aux programmes de formation après une durée déterminée de chômage. Concevoir des programmes de formation permettant aux participants d'avoir du temps à consacrer à la recherche d'un emploi.	Depuis février 2012, les autorités mettent en œuvre des mesures répondant peu ou prou à ces objectifs dans le cadre du programme de réforme du SPE.
Réduire le dualisme du marché du travail, assouplir la législation relative à la protection de l'emploi (LPE) dans le cas des contrats réguliers.	La protection des travailleurs réguliers a été partiellement réformée, notamment en ce qui concerne l'indemnité et les règles de licenciement.
Réformer l'indemnisation du chômage pour réduire sa générosité pour les travailleurs plus âgés et faire en sorte que les allocations versées soient dégressives pour tous les travailleurs.	Une baisse des allocations de 10 % au bout de six mois a été décidée. Les taux globaux de remplacement ont diminué dans une certaine mesure, mais la réduction de la durée totale d'indemnisation (assurance-chômage plus assistance chômage) n'est que modérée, cette durée restant dépendante de l'âge est très longue pour les travailleurs âgés.
Accroître la flexibilité des réglementations de la durée du travail pour favoriser les ajustements du temps de travail plutôt que ceux de l'emploi.	La durée du travail est désormais plus flexible grâce à des « banques d'heures » attribuées aux travailleurs individuellement ou à des groupes de travailleurs, et la rémunération des heures supplémentaires a été diminuée.
Encourager des accords à moyen terme entre partenaires sociaux, dans le but de restaurer la compétitivité-coûts.	Pas de progrès.

C. Environnement des entreprises

Faciliter encore les procédures d'agrément, notamment au niveau local.	Une possibilité de dispense d'agrément dans le secteur industriel est en cours d'introduction, en vertu de laquelle l'agrément sera automatique pour 98 % des entreprises après 60 jours.
Réduire la longueur des procédures judiciaires.	Un nouveau code de procédure civile sera introduit au Parlement en septembre 2012.
Développer encore les grappes industrielles et la coopération entre les entreprises et le secteur de la recherche-développement, mais évaluer l'efficacité de ces programmes.	Pas de progrès.

D. Infrastructure des transports

Reprendre la construction du nouvel aéroport de Lisbonne dès que les conditions financières le permettront.	Le projet a été annulé suite à une dégradation des conditions financières.
Réduire la dépendance excessive à l'égard des transports routiers, en étendant les redevances d'utilisation des infrastructures, par exemple en établissant des péages différenciés en fonction du lieu, de l'époque de l'année et de l'efficacité environnementale du véhicule, ou en établissant une tarification intelligente du stationnement.	Les tarifs des péages ont été augmentés sur plusieurs routes.
Rationaliser les transports publics métropolitains et améliorer la gouvernance.	Un texte de loi modifiant les modalités de recrutement et de rémunération des responsables des entreprises d'État a été adopté en janvier 2012. Une législation permettant la fusion des opérations entre le métro de Lisbonne et l'opérateur des autobus publics a aussi été approuvée. La fusion est en cours et les conseils d'administration des deux sociétés ont été regroupés en une seule entité comptant quatre membres, au lieu de dix auparavant.
Assurer une réglementation efficace du nouveau monopole dans le secteur aéroportuaire.	Un effort est en cours pour renforcer les compétences de l'autorité de réglementation des aéroports.
Libéraliser le transport ferroviaire de voyageurs.	Pas de progrès.

Recommandations antérieures	Mesures prises et évaluation actuelle
E. Éducation	
Améliorer l'information sur l'enseignement professionnel et les cours de formation, envisager d'accroître les possibilités d'apprentissage.	Des informations sur l'enseignement professionnel et les cours de formation sont disponibles sur les sites Internet de l'autorité nationale des qualifications (ANQEP) et de <i>Mundo das Profissões</i> . Les centres de qualification et d'enseignement professionnel (anciennement Centres Novas Oportunidades) ciblent les jeunes qui ont besoin de conseils d'orientation. Les prestataires de services d'éducation sont fortement incités à établir des partenariats avec les entreprises afin de favoriser l'apprentissage.
Renforcer les outils d'évaluation pour vérifier l'efficacité du programme « Novas Oportunidades ».	Des évaluations à grande échelle des programmes ont été menées, à la fois du point de vue de l'apprentissage sur la vie entière (2010-11) et du point de vue de l'employabilité (2012).
Procéder à une évaluation externe de l'efficacité du programme de « territoires éducatifs d'intervention prioritaire » (TEIP).	Une évaluation externe menée par deux universités a été achevée en 2011.
Former les chefs d'établissement et les enseignants pour leur permettre de faire face à la diversité et à l'hétérogénéité accrues des élèves suite au relèvement de 15 à 18 ans de l'âge de la scolarité obligatoire.	Pas de progrès.
Assurer systématiquement une formation pour l'évaluation des enseignants dans les établissements scolaires.	Pas de progrès.
Accroître l'autonomie des établissements scolaires dans le domaine de l'embauche de personnel tout en renforçant leur responsabilité.	Pas de progrès.
Mettre en place des mesures financières pour inciter les enseignants à travailler dans des établissements réputés difficiles.	Pas de progrès. Mesures interdites en vertu du droit portugais.
Réduire les taux de redoublement et renforcer le suivi pour diminuer les risques d'abandon scolaire.	La révision des programmes d'enseignement et des dispositifs d'aide aux étudiants est en cours. Des systèmes de surveillance du niveau scolaire sont en place et la loi exige que les cas d'abandon scolaire soient signalés.

Chapitre 1

Mettre en place des bases solides pour un assainissement budgétaire durable

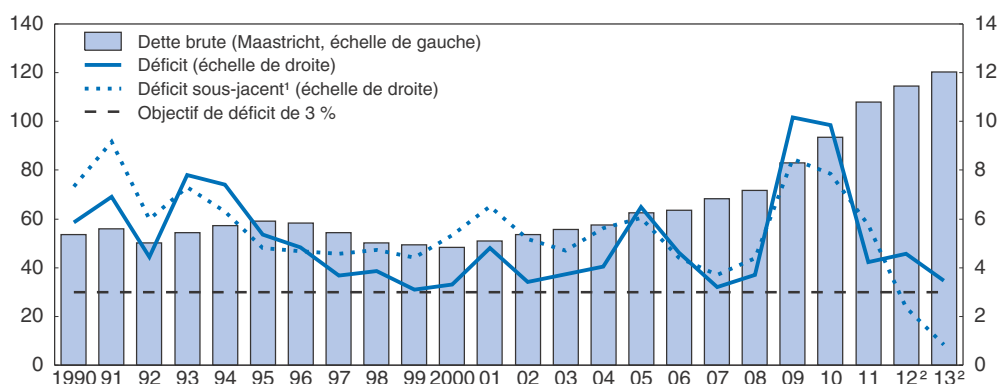
En raison de la lenteur de la croissance et d'une situation budgétaire relativement médiocre, la dette publique du Portugal était en augmentation depuis près d'une décennie lorsque la crise mondiale a frappé, creusant sensiblement le déficit. La perte de confiance dans les obligations souveraines du Portugal et des autres pays de la zone euro a exigé un soutien financier international. Les mauvais résultats budgétaires reflètent un large éventail de problèmes structurels se traduisant par un contrôle déficient des dépenses. Au niveau central comme au niveau local, ce dérapage des dépenses a été aggravé par l'accumulation non transparente d'arriérés de paiement, d'obligations de dépenses futures au titre des partenariats public-privé (PPP) et de dettes extrabudgétaires contractées par les entreprises publiques. En application du programme UE-FMI, les pouvoirs publics s'emploient à mettre en œuvre un plan d'assainissement ambitieux, intensif dans sa phase initiale et étayé par un large éventail de réformes structurelles. Face à la faiblesse de la demande du secteur privé, la capacité des pouvoirs publics de reprendre la maîtrise de l'évolution de la dette publique dépend de façon cruciale de la possibilité d'éviter des dépassements de dépenses. Il faudra pour cela renforcer le cadre budgétaire afin d'améliorer le contrôle des dépenses, de limiter les arriérés de paiement et d'éviter d'autres mauvaises surprises du côté des entreprises publiques déficitaires, des PPP et des collectivités locales. Pour aboutir, le programme devra aussi préserver le consensus social dont il fait l'objet, notamment en tenant compte continuellement de ses incidences pour les pauvres. Si la croissance est bien inférieure aux prévisions du programme, on pourrait laisser jouer les stabilisateurs automatiques au moins en partie pour réduire les risques d'un approfondissement de la récession et d'une aggravation du chômage.

Introduction

Le Portugal a de longs antécédents de déficits budgétaires. Au cours des deux dernières décennies, le déficit n'est jamais tombé significativement au-dessous de 3 % du produit intérieur brut (PIB), malgré le recours à des opérations ponctuelles pour améliorer les chiffres nominaux. Cette situation, associée à une croissance peu dynamique, a conduit à une augmentation progressive et soutenue de la dette publique depuis 2000. En 2009, la progression de la dette a été beaucoup plus marquée car le déficit s'est dégradé de façon spectaculaire pour atteindre 10,2 % du PIB (graphique 1.1). L'augmentation de la dette, l'affaiblissement des perspectives de croissance et les turbulences dans la zone euro ont conduit à une détérioration de la confiance des investisseurs et ont rendu difficile l'accès à des financements de marché à long terme à des taux d'intérêt supportables. Le Portugal est entré en mai 2011 dans un programme d'aide financière de l'Union européenne et du Fonds monétaire international (UE-FMI) (ci-après « le programme »).

Graphique 1.1. Indicateurs budgétaires à longue échéance


En pourcentage du PIB



1. Corrigé des influences conjoncturelles et des opérations ponctuelles.

2. Prévisions.

Source : OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), mai.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669705>

Le présent chapitre examine la situation budgétaire du pays et les progrès réalisés pour s'attaquer aux principaux facteurs expliquant le mauvais état des finances publiques. La première section analyse les risques entourant la viabilité de la dette ainsi que la façon dont l'assainissement devrait être conçu pour porter le moins possible atteinte à la croissance à moyen terme et préserver le soutien public au programme. Un examen du cadre budgétaire, notamment les mesures destinées à améliorer le contrôle des dépenses, est présenté ensuite. Une dernière section est consacrée aux efforts déployés pour résorber les importants engagements hors bilan, remédier aux inefficacités inhérentes aux entreprises publiques, aux partenariats public-privé (PPP) et aux collectivités locales et rationaliser l'utilisation des fonds structurels de l'UE.

Le programme d'assainissement budgétaire : à quel rythme et avec quels instruments ?

Le rythme de l'assainissement et les risques entourant la viabilité de la dette

Les pouvoirs publics visent à ramener le déficit public à 4½ pour cent du PIB en 2012 et 3 % en 2013 dans le cadre du programme UE-FMI et prévoient que le ratio de dette publique atteindra un sommet de 116 % du PIB en 2013 avant de commencer à diminuer (tableau 1.1). Compte tenu de la nécessité de compenser les importantes opérations ponctuelles de 2011, ces objectifs exigeront un assainissement budgétaire sous-jacent de près de 3½ pour cent du PIB en 2012 – près de deux fois plus qu'en 2011 – et d'environ 1½ pour cent du PIB en 2013. Dans le scénario central de l'OCDE d'une reprise économique graduelle à compter de 2013, l'orientation budgétaire ambitieuse des autorités devrait permettre de prendre rapidement le contrôle de l'évolution de la dette publique. Cependant, le risque existe d'une récession plus profonde que prévu, notamment en raison de la contraction du crédit en cours (chapitre 2). Les premières données pour 2012 font apparaître un déficit budgétaire de 7.9 % pour le premier trimestre après ajustement pour tenir compte des fluctuations conjoncturelles, en raison de la baisse des recettes au titre des impôts indirects et de la hausse des transferts sociaux. Dans cette perspective, la question se pose de savoir si les pouvoirs publics doivent s'en tenir à des objectifs nominaux de déficit, qui risquent d'amplifier la récession et peuvent aller à l'encontre du but recherché, ou s'il convient de laisser jouer les stabilisateurs automatiques, ce qui retarderait la stabilisation de la dette publique, avec un risque de dégradation de la confiance des investisseurs.

Tableau 1.1. Objectifs et hypothèses du programme de stabilité

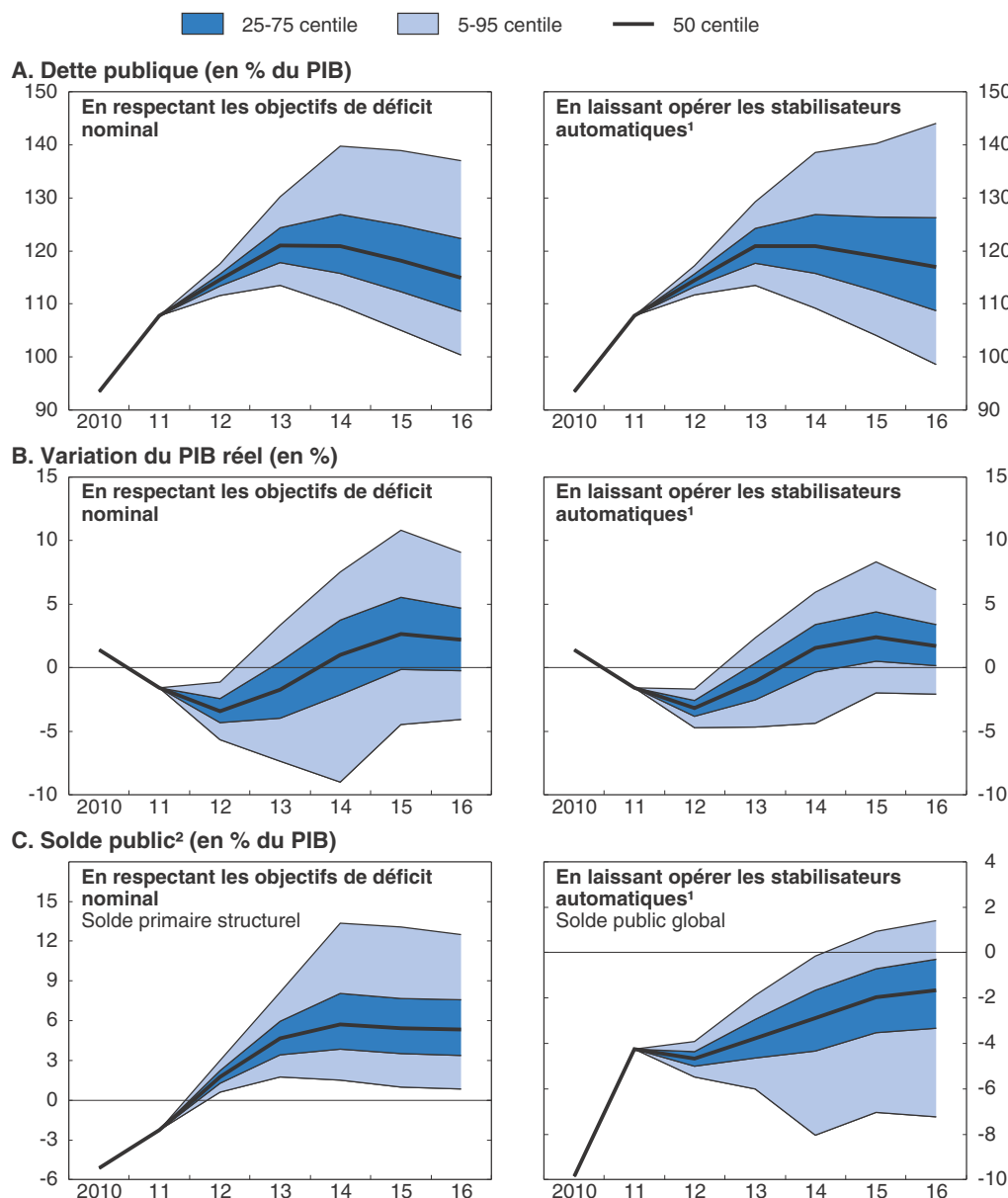
	2010	2011	Objectifs et hypothèses				
			2012	2013	2014	2015	2016
Solde financier des administrations publiques	-9.8	-4.2	-4.5	-3.0	-1.8	-1.0	-0.5
Dépenses	51.3	48.9	47.5	45.9	44.6	43.8	43.0
Recettes	41.4	44.7	42.9	42.9	42.8	42.7	42.5
Dette publique (au sens de Maastricht)	93.3	107.8	113.1	115.7	113.4	109.5	103.9
Variation du PIB en volume (en %)	1.4	-1.5	-3.0	0.6	2.0	2.4	2.8

1. Les recettes et le solde intègrent un certain nombre d'éléments exceptionnels : le plus notable est un élément positif représentant 3½ pour cent du PIB enregistré en 2011, qui correspond au transfert à l'État des actifs d'organismes de retraite du secteur bancaire, en contrepartie de la prise en charge de leurs futurs engagements au titre des retraites.

Source : OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), mai pour les séries rétrospectives de 2010-11 et ministère des Finances (2012), *Documento de Estratégia Orçamental 2012-2016* pour les objectifs et hypothèses de 2012-16.

Des simulations stochastiques réalisées par l'OCDE mettent en évidence l'arbitrage à opérer entre le maintien des objectifs de déficit nominal et le libre jeu des stabilisateurs automatiques dans un environnement macroéconomique incertain (Sorbe, 2012), (graphique 1.2). Ces simulations s'appuient sur un petit modèle macroéconomique simplifié, inspiré de Lenain *et al.* (2010), dans lequel des chocs aléatoires influent sur les variables macroéconomiques sur la base de l'approche élaborée par Celasun *et al.* (2006). Le modèle rend compte de l'interdépendance mutuelle entre la situation budgétaire, les conditions financières et l'activité, et notamment l'incidence des évolutions de la dette publique sur la confiance des investisseurs et les taux d'intérêt. Le multiplicateur

Graphique 1.2. Résultats des simulations stochastiques



1. En respectant les objectifs de déficit du solde primaire structurel.
2. Dans la stratégie « objectifs nominaux », le solde public global est toujours égal aux objectifs présentés dans le tableau 1.1. De même, dans la stratégie « stabilisateurs automatiques », le solde primaire structurel respecte toujours les objectifs découlant du programme.

Source : S. Sorbe (2012), « Portugal: Assessing the Risks about the Speed of Fiscal Consolidation in an Uncertain Environment », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, à paraître.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932669724>

budgétaire, qui a une grande influence sur les résultats, est supposé égal à un – niveau qui pourrait être considéré comme assez élevé en temps normal et qui reflète le fait que le manque de dynamisme de la demande privée et les restrictions de crédit amplifient sans doute l'incidence de l'assainissement budgétaire (Corsetti et al., 2012).

Les résultats des simulations amènent à penser que le respect des objectifs nominaux de déficit ferait baisser la dette, mais avec un risque important de récession profonde et de forte hausse associée du chômage. Dans ce cas, le respect des objectifs exigerait d'importantes mesures d'assainissement supplémentaires, qui pourraient compromettre le consensus social autour du programme dans le contexte d'un chômage élevé et croissant. En revanche, le fait de laisser jouer les stabilisateurs automatiques limiterait le risque d'une récession extrême, mais au prix d'une moindre certitude concernant la maîtrise de l'évolution de la dette. L'un dans l'autre, ces différents aspects amènent à penser que les pouvoirs publics devraient viser à respecter leurs objectifs budgétaires nominaux (sans recourir à des opérations ponctuelles) aussi longtemps que la croissance ne s'écarte pas sensiblement du programme afin d'en tirer les gains de crédibilité correspondants. Néanmoins, si l'activité diminue sensiblement plus que prévu, il faudrait laisser jouer les stabilisateurs automatiques, du moins partiellement. Les simulations de dette montrent aussi que les risques entourant le programme d'assainissement budgétaire seraient minimisés si la croissance potentielle était stimulée au moyen de réformes structurelles (chapitre 2) et si des instruments d'assainissement budgétaire « favorables à la croissance » étaient choisis, de façon à réduire le multiplicateur budgétaire (annexe 1.A1).

Instruments d'assainissement, croissance, équité et environnement

Après une action de relance budgétaire représentant 1 % environ du PIB à la fin de 2008 et en 2009, dans le cadre du plan européen de relance économique, le Portugal a renoué en 2010 avec l'assainissement budgétaire, lequel s'est accéléré en 2011 et 2012. Les deux tiers des mesures de 2011 et de 2012 se situent du côté des dépenses, consistant dans une large mesure en des réductions de la masse salariale du secteur public par le biais de réductions d'effectifs ainsi que de baisses des salaires. En outre, l'indexation des retraites sur l'inflation a été suspendue, sauf pour les retraites les plus faibles. Début juillet 2012, le Tribunal constitutionnel portugais a décidé que la suspension jusqu'à fin 2014 des 13^e et 14^e mois versés aux agents de l'État et aux retraités (mesure qui représentait environ 1.1 % du PIB dans le programme d'assainissement pour 2012) était inconstitutionnelle car elle ne s'appliquait pas à tous les citoyens. Compte tenu des engagements pris par le pays en matière d'objectif de déficit, le Tribunal a néanmoins accepté que la suspension, telle qu'actuellement définie, s'applique en 2012. Les autorités étudient actuellement les autres scénarios possibles pour tenir compte de la décision du Tribunal dans les plans budgétaires au-delà de 2012. Du côté des recettes, entre autres mesures, le taux de l'impôt sur les personnes physiques a été majoré pour les hauts revenus (ceux situés dans la tranche d'imposition la plus élevée), la contribution supplémentaire prélevée par l'État sur les bénéficiaires des sociétés a été augmentée, les cotisations de sécurité sociale ont été relevées et la taxe à la valeur ajoutée (TVA) a été accrue à la fois par la majoration du taux normal et la suppression des taux réduits applicables à l'électricité et à nombre d'autres biens et services en 2012 (par exemple, les restaurants). Les dépenses fiscales ont encore été réduites au moyen d'une diminution et d'un plafonnement des crédits d'impôt au titre des dépenses de santé, des intérêts hypothécaires et du loyer ainsi que de la suppression de tous les taux réduits de l'impôt sur les sociétés. Les redevances d'utilisation, y compris les péages routiers et les tarifs des transports publics, ont été accrues.

Les instruments d'assainissement devraient être choisis de façon à assurer une amélioration durable du solde budgétaire, minimiser les effets négatifs sur l'activité, répartir équitablement la charge de l'ajustement sur l'ensemble de la population et, au

besoin, contribuer à préserver l'environnement. À cet égard, la concentration des mesures d'assainissement du côté des dépenses aurait un effet négatif plus fort sur l'activité à court terme car l'incidence des réductions de dépenses est généralement considérée comme plus élevée que celle de la hausse des impôts (OCDE, 2009a). Mais l'expérience internationale montre que les efforts d'assainissement fondés sur les dépenses tendent à avoir plus de chances de succès, notamment en termes de viabilité (Guichard *et al.*, 2007).

Tout bien pesé, les pouvoirs publics devront s'appuyer à la fois sur des hausses des impôts et sur des réductions des dépenses. Privilégier les impôts les moins générateurs de distorsions permettra de réduire le coût à court terme de l'ajustement. Dans cette optique, le programme actuel d'assainissement présente plusieurs aspects intéressants, notamment l'augmentation des recettes au moyen de hausses des impôts indirects (Arnold, 2008), l'élargissement de l'assiette d'imposition grâce à la réduction des dépenses fiscales plutôt qu'à l'augmentation des taux d'imposition et l'harmonisation des taux d'imposition grâce à la suppression de certains taux réduits. Cependant, l'assainissement devrait donner un plus grand poids aux mesures du côté des dépenses, car c'est leur croissance excessive qui a été à l'origine des mauvais résultats budgétaires. En période de restriction budgétaire, l'accent devrait être mis sur l'amélioration de l'efficacité des dépenses, notamment dans les entreprises publiques et les collectivités locales, et, comme cela a été le cas, sur la réduction des dépenses courantes plutôt que des dépenses d'investissement, car les effets négatifs à court et à moyen terme sur la croissance sont moindres.

La charge de l'ajustement doit être répartie de façon équitable pour préserver le consensus social dont fait l'objet le programme. En particulier, une attention continue devrait être portée aux incidences du programme sur les pauvres. En principe, la réduction de certains crédits d'impôt, les diminutions de salaires dans la fonction publique et les modifications de l'impôt sur le revenu ont touché davantage les hauts revenus, des dispositions étant prévues pour protéger les tranches de revenu les plus basses. Cependant, l'assainissement budgétaire tend à avoir des effets négatifs sur la distribution du revenu (Ahrend *et al.*, 2011). Des recherches récentes amènent à penser que (à l'exception des hausses des impôts indirects autres que la TVA et de la réduction des services publics), les mesures prises par le Portugal entre 2009 et le milieu de 2011 ont sans doute été plus régressives que celles mises en œuvre dans les cinq autres pays de l'UE examinés (Callan *et al.*, 2011). De fait, les mesures couvertes par cette étude ont eu pour effet combiné de réduire le revenu disponible des deux déciles inférieurs de revenu relativement plus que celui des déciles supérieurs, en raison essentiellement des coupes dans les pensions et les prestations, dont ont souffert davantage les plus pauvres.

La décision de faire payer des autoroutes jusque-là gratuites est bienvenue car elle augmente les recettes, tout en étant favorable à la préservation de l'environnement. Les pouvoirs publics prévoient aussi, conjointement avec les municipalités, de mettre au point un ensemble de mesures pour encourager l'utilisation des transports publics. Parmi ces mesures figurent l'extension des voies de bus ainsi que le durcissement des interdictions de stationnement et l'augmentation du coût des transports individuels. Cette dernière mesure est particulièrement souhaitable car le relèvement prévu des tarifs du métro amènerait autrement les passagers à passer à d'autres formes de transport, plus polluantes. Les autorités devraient être ambitieuses dans ce domaine, par exemple en élargissant la couverture et en augmentant les tarifs des parcmètres, en introduisant un système de péage urbain à Lisbonne et en augmentant le nombre de routes à péage.

Ces mesures égaliseraient les conditions de concurrence entre le métro, le train et les transports routiers individuels, contribueraient à réduire la pollution et les encombrements, libèreraient des financements pour les transports publics et amélioreraient l'efficacité du marché en rapprochant les coûts d'utilisation des coûts sociaux des transports routiers individuels. Les péages devraient être fixés dans le cadre d'une stratégie des transports plus large, tenant compte des coûts environnementaux ainsi que des coûts et recettes globaux afférents aux entreprises de transport public, notamment les compagnies ferroviaires.

Amélioration du cadre budgétaire

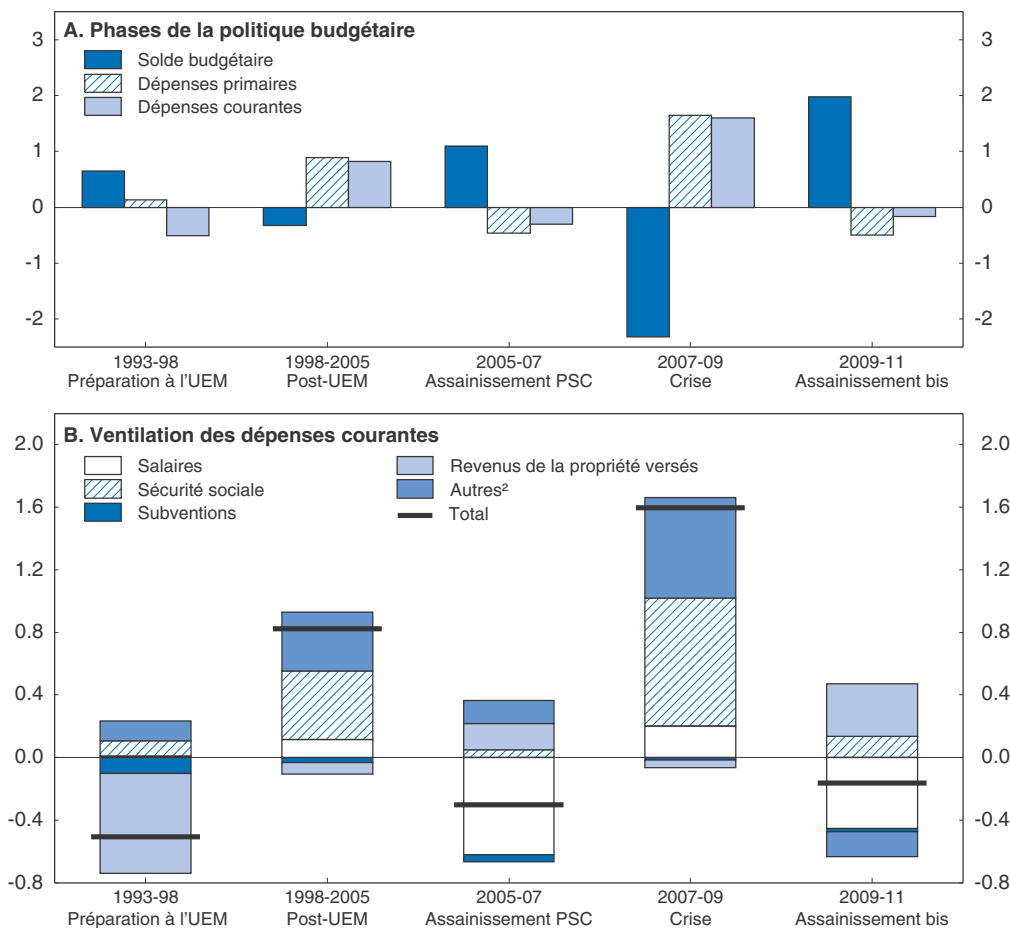
Le bilan du Portugal est relativement médiocre pour ce qui est de la réalisation des objectifs budgétaires, notamment les objectifs à moyen terme, en raison pour l'essentiel de l'impuissance à maîtriser adéquatement les dépenses. À l'exception de l'assainissement de 2005-07, les dépenses publiques ont augmenté plus rapidement que le PIB depuis 1998, lorsque l'entrée du pays dans la zone euro a été confirmée, ce qui a compromis la situation budgétaire (graphique 1.3). L'impossibilité de maîtriser les dépenses résulte pour partie du trop grand optimisme des prévisions économiques et de recettes, ce qui est une cause très répandue des problèmes budgétaires (OCDE, 2011a) ainsi que des hypothèses concernant les recettes en capital (graphique 1.4). Elle tient également à des dépassements des dépenses, difficiles à gérer en raison de l'impuissance à minimiser les risques découlant des administrations locales et régionales, du secteur des entreprises publiques et des partenariats public-privé, comme on va le voir ci-après.

Un cadre budgétaire plus solide faciliterait la résolution de ces problèmes. En améliorant la crédibilité, il peut aussi contribuer à réduire la nécessité de fortes corrections budgétaires qui accentuent l'instabilité de la croissance du PIB à court terme et minent ainsi le taux de croissance à long terme de l'économie (Brzozowski et Siwinska-Gorzela, 2010). Le Portugal est en train de réformer son cadre budgétaire par le biais de la loi de mai 2011 et de législations ultérieures. Les principaux éléments de cet effort sont notamment les suivants : cadre à moyen terme de planification budgétaire qui fixe annuellement des plafonds de dépenses de l'administration centrale pour les quatre prochaines années (novembre 2011) ; règle d'équilibre budgétaire pour les administrations publiques conformément aux exigences européennes d'un déficit structurel ne dépassant pas 0.5 % du PIB (après une transition jusqu'en 2014, durant laquelle le gouvernement suivra les objectifs du programme) ; établissement d'un conseil budgétaire indépendant (octobre 2011) ; budgétisation par programmes ; et élargissement du champ budgétaire à l'ensemble des administrations publiques, telles que définies dans les comptes nationaux. Des réformes des lois de finance régionales et locales seront aussi présentées avant la fin de 2012.

Sa mise en œuvre se heurtera encore à des obstacles dans la période à venir, mais le nouveau cadre constitue une avancée majeure et est compatible avec la meilleure pratique internationale. Notamment, le passage à une optique de moyen terme est bienvenu, car le Portugal a jusqu'ici été relativement déficient dans ce domaine par rapport aux autres pays (OCDE, 2011a). Cependant, pour faire en sorte que le cadre contribue réellement à la viabilité budgétaire, il faudra répondre à plusieurs enjeux importants au niveau de la mise en œuvre. En outre, le cadre serait plus transparent et plus facile à contrôler s'il était renforcé par une règle de dépenses compatible avec la règle d'équilibre structurel et le nouveau cadre budgétaire européen. Une règle de dépenses est d'application facile,

Graphique 1.3. Phases de la politique budgétaire et ventilation des dépenses courantes

Variation en points de PIB, moyenne annuelle¹



1. Dans l'optique des comptes nationaux. UEM : Union économique et monétaire ; PSC : Pacte de stabilité et de croissance.

2. Dépenses non salariales et autres paiements courants.

Source : OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), mai.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932669743>

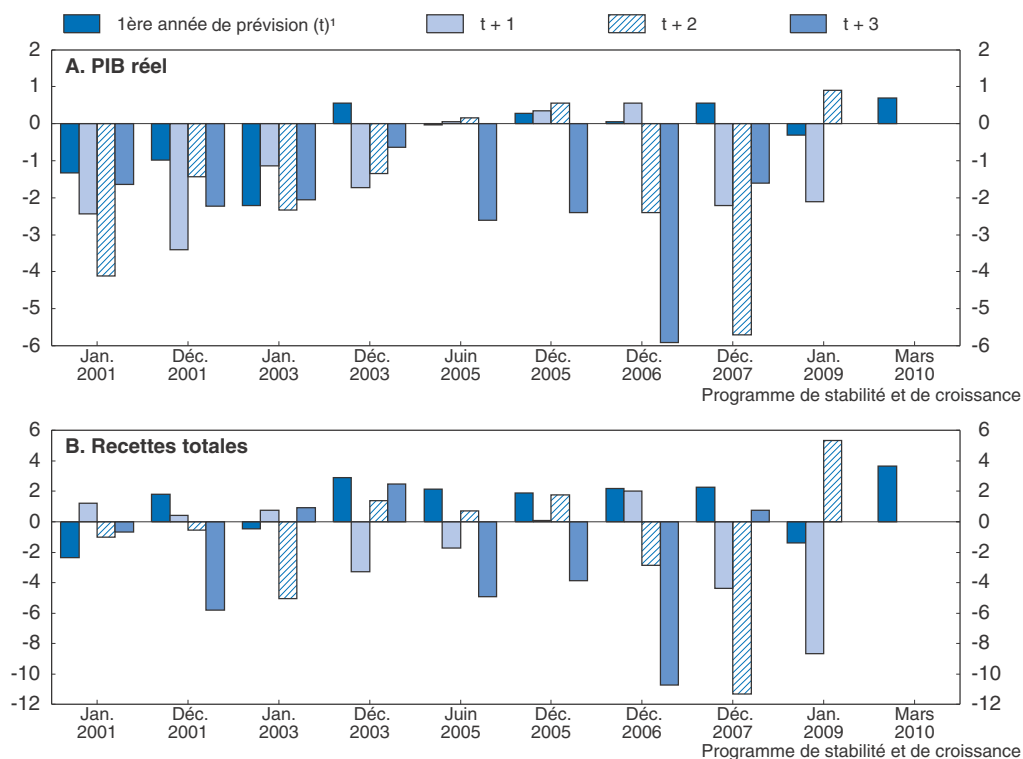
s'attaque directement à une faiblesse majeure de la politique budgétaire portugaise et contribuerait à orienter l'assainissement des finances publiques en établissant une enveloppe globale de dépenses dans laquelle les programmes doivent être planifiés.

Contrôle budgétaire et gestion financière

Le nouveau cadre ne sera efficace que si le gouvernement est en mesure de mettre en œuvre ses plans budgétaires et d'empêcher les dérapages (graphique 1.5). Par le passé, un suivi inadéquat a nui à son aptitude à réaliser ses objectifs, comme en témoignent la génération de divers passifs éventuels et d'arriérés de paiement, ainsi que la nécessité fréquente d'adopter des budgets rectificatifs pour couvrir les dépassements de dépenses, malgré l'existence d'un fonds central pour les imprévus budgétaires. Les efforts de maîtrise de dépenses sont gênés par le caractère très fragmenté des informations financières, même au niveau de l'administration centrale. Plus de 500 unités de dépenses individuelles


Graphique 1.4. Erreurs de prévision sur le PIB et les recettes des administrations publiques

Variation réelles moins les prévisions des Programmes de stabilité et de croissance, points de pourcentage



1. La première année de prévision est la même que celle du programme sauf dans le cas de : décembre 2001 t = 2002, décembre 2003 t = 2004 et janvier 2009 t = 2008.

Source : République du Portugal (1998-2010), *Programmes de stabilité et de croissance* et OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), mai.

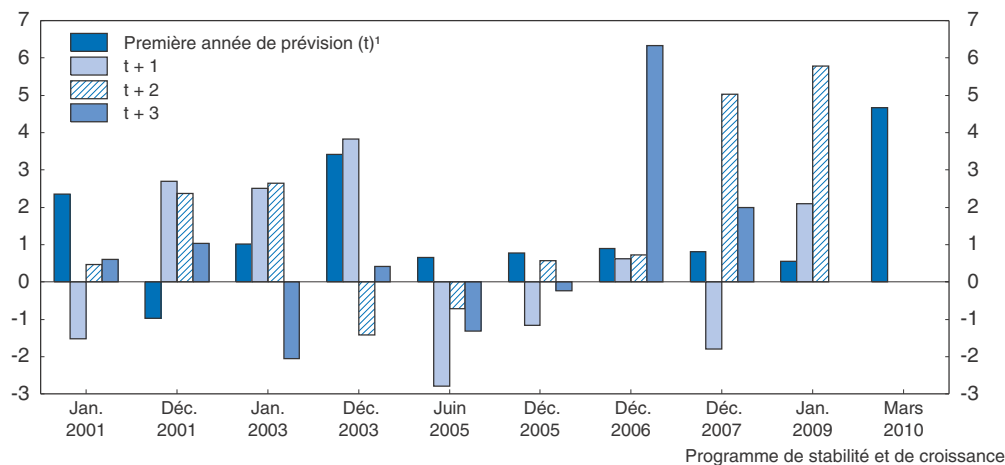
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669762>

rendent compte au ministère des Finances. Le suivi et le contrôle détaillés d'un aussi grand nombre d'unités de dépenses laissent très peu de ressources au ministère des Finances pour se faire une vue d'ensemble des différents ministères et des grands domaines de dépenses et, par conséquent, pour exercer un contrôle budgétaire efficace (OCDE, 2008a).

La fragmentation des informations financières a été accentuée par un système incomplet de transmission de comptes. La communication des données était longue, confuse et souvent répétitive. Par ailleurs, les comptes sont établis sur la base des encaissements et des décaissements (par opposition au droit constaté) et n'utilisent pas la même définition de l'administration centrale que celle utilisée dans les comptes nationaux produits par l'Institut national de statistiques (ministère des Finances, 2011a). Le ministère des Finances a également manqué par le passé d'informations suffisamment fréquentes sur les sources de passifs potentiels, notamment les entreprises publiques et les partenariats public-privé (en particulier au niveau local), ainsi que sur les finances des administrations locales et régionales (OCDE, 2008a). En outre, les données sur les dépenses de santé et les comptes des administrations locales et régionales n'étaient précédemment disponibles que trimestriellement, ce qui a empêché les pouvoirs publics d'avoir en temps voulu une bonne image de la position globale des administrations publiques et des risques afférents.


Graphique 1.5. Erreurs de prévision sur la croissance des dépenses

Variation des dépenses réelles moins les prévisions des Programmes de stabilité et de croissance, points de pourcentage



1. La première année de prévision est la même que celle du programme sauf dans le cas de : décembre 2001 t = 2002, décembre 2003 t = 2004 et janvier 2009 t = 2008.

Source : République du Portugal (1998-2010), *Programmes de stabilité et de croissance* et OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), mai.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669781>

Les flux d'information s'améliorent. Le passage à des déclarations mensuelles pour toutes les parties de l'administration centrale est bienvenu. L'élargissement de l'univers budgétaire à l'ensemble des administrations publiques contribuera aussi à suivre la situation globale du secteur public et à améliorer la comparabilité internationale. Les pouvoirs publics prévoient aussi de réformer le système comptable, pour passer à une comptabilité en droit constaté et dont les résultats peuvent être comparés entre les différents domaines de dépenses, ce qui est une bonne chose. Plus récemment, le ministère des Finances a établi des rapports annuels et trimestriels sur les entreprises publiques et les partenariats public-privé au niveau de l'administration centrale et certaines informations opérationnelles et financières de base sur les différentes entreprises publiques sont aussi fournies. En outre, conformément aux exigences du programme, les pouvoirs publics ont élaboré un ensemble de nouveaux rapports, notamment des rapports couvrant les arriérés, les 36 principaux contrats de PPP ainsi que 24 concessions. Ces rapports n'ont pas pris en compte le programme de PPP dans la région autonome de Madère, qui a rencontré de graves difficultés en 2011, le fait que l'un des trois PPP de la région ait été pris en charge par le secteur des administrations publiques ayant eu des incidences sur le budget de ces administrations.

Comme recommandé dans le *Review of Budgeting in Portugal* de l'OCDE (2008), l'État passe à une approche de la budgétisation par programmes. Le budget de l'État s'articulera autour de 14 programmes, avec un seul ministère compétent pour chacun. Conformément aussi aux recommandations figurant dans l'étude de l'OCDE, chaque ministre sera responsable du strict respect des limites budgétaires fixées pour son ministère respectif. Surtout, il leur appartiendra de corriger tout dérapage et leur impuissance à le faire se traduira par une diminution des crédits budgétaires l'année suivante. En outre, chaque ministre a nommé un contrôleur financier du programme qui est en liaison avec le ministère des Finances pour le suivi et le contrôle de l'exécution du budget (ministère des Finances, 2011a).

Le passage à la budgétisation par programmes contribuera à résoudre le problème de la fragmentation et aidera le ministère des Finances à ne plus avoir à exercer un contrôle détaillé sur l'exécution du budget, qui sera du ressort des différents ministères, pour privilégier une vue d'ensemble globale et plus stratégique et des examens de la performance financière. La budgétisation par programmes complétera aussi le nouveau cadre de dépenses à moyen terme examiné ci-après, en permettant de mieux assurer que les dépenses restent dans les limites fixées.

Une fois que la budgétisation par programmes sera bien établie, les pouvoirs publics devraient s'employer à améliorer les informations sur la performance. Un nouvel indice de l'OCDE montre que le système d'information sur la performance budgétaire est relativement sous-développé par rapport aux autres pays (OCDE, 2011a). Les efforts devraient porter initialement sur la mise au point d'une petite série d'indicateurs internationalement comparables sur la production et les résultats, indicateurs pouvant être suivis au fil du temps par rapport à certains indicateurs de référence dans des domaines de dépenses clé, comme la santé et l'éducation. Ces informations peuvent être utilisées en dehors du seul contrôle des dépenses visant à assurer que les plafonds sont respectés et pour contribuer à une réaffectation des dépenses afin d'améliorer l'efficacité.

Il importe aussi que les autorités mettent pleinement en œuvre le nouveau système de contrôle des engagements de dépenses intra-annuels (*commitment control*) pour les 14 nouveaux programmes budgétaires. Par le passé, des dérapages sont intervenus car les unités dépensières étaient autorisées à dépenser excessivement sur la base d'hypothèses trop optimistes quant à leurs propres recettes, alors qu'aucune mesure correctrice n'était prise lorsque ces recettes ne se matérialisaient pas. Le nouveau système vise à remédier à ce problème. Si les dépenses dépassent l'enveloppe de recettes prévue sur une période de trois mois, des objectifs plus ambitieux devront être fixés pour corriger ces écarts sur l'ensemble de l'exercice budgétaire. Un problème potentiel tient au fait que l'aptitude technique des contrôleurs financiers des programmes à s'acquitter de ces fonctions de surveillance et à interagir avec le ministère des Finances varie beaucoup suivant les ministères. Pour favoriser un plus grand sens des responsabilités, la mission de contrôle financier devrait être confiée à des individus nommément désignés à cet effet et non pas simplement être envisagée comme une attribution des chefs de l'unité de planification, par exemple. En outre, les contrôleurs financiers devraient avoir suffisamment de temps pour s'acquitter adéquatement de leurs fonctions et pouvoir s'appuyer sur du personnel de soutien analytique, ce qui n'est pas le cas pour tous les ministères.

Il faudrait redoubler d'efforts également pour réduire les arriérés de paiements. Les arriérés du secteur des administrations publiques ainsi que des entreprises publiques en dehors de ce secteur, sont élevés par rapport à ce qui est le cas dans les autres pays. D'après l'indice européen des paiements 2011, le pays se situait au 4^e rang sur 25 pour ce qui est des retards moyens de paiement dans le secteur public (Intrum Justitia, 2011). Au début de 2012, le total des arriérés, y compris ceux des hôpitaux publics, représentait environ 3.2 % du PIB. Le contrôle des arriérés est important car ceux-ci font partie de la dette publique au sens large (même s'ils ne sont pas directement comptabilisés dans la dette au sens de Maastricht) et représentent une charge sur les ressources en capital du secteur privé et donc sur l'activité économique. Dans l'enveloppe budgétaire supplémentaire pour 2012, 1.5 milliard d'euros (0.9 % du PIB) ont été affectés au règlement des arriérés existants dans le secteur hospitalier, qui devraient être totalement résorbés d'ici au mois d'août. Pour empêcher toute nouvelle augmentation des arriérés en 2012, les pouvoirs publics se sont

attachés à fournir des crédits adéquats au secteur de la santé, où 40 % des arriérés sont concentrés. En outre, des incitations au remboursement des arriérés de paiements sont incorporées dans le nouveau système de contrôle des engagements, car les entités en ayant accumulés sont tenues de se fixer des objectifs plus ambitieux. L'État s'est aussi engagé à aider les collectivités locales à régler une partie de leurs arriérés existants au moyen d'une ligne de crédit de 1 milliard d'euros (0.6 % du PIB), comme on va le voir ci-après.

Budgétisation à moyen terme et ancrage du cadre budgétaire

La budgétisation à moyen terme a été insuffisante, le Portugal se classant à l'avant dernier rang à cet égard sur 30 pays de l'OCDE en 2007 (OCDE, 2009b ; OCDE, 2011a). Ce classement tient compte d'une série de variables, notamment la présence d'estimations budgétaires pluriannuelles dans le budget annuel. Le passage à un cadre global de dépenses à moyen terme est donc bienvenu. Ce cadre peut contribuer à améliorer la transparence de la politique budgétaire en indiquant comment les objectifs seront atteints ainsi qu'en mettant en évidence les conséquences pluriannuelles des plans de recettes et de dépenses. La possibilité de déplacer des dépenses d'une année sur l'autre pour masquer les tendances défavorables n'est donc plus possible.

Dans le nouveau cadre, les pouvoirs publics se sont engagés à soumettre au Parlement chaque année des plafonds de dépenses pour les quatre années suivantes. Au cours de la première année (année du budget), ces plafonds seront fixés sur la base des 14 programmes différents, la deuxième année ils seront regroupés par domaine d'intervention, alors que seul un plafond global s'appliquera les troisième et quatrième années. La période de plafonnement sur la base des programmes individuels devrait être étendue au-delà de la première année et ces plafonds devraient être reliés à des mesures spécifiques, de façon à donner au cadre davantage de crédibilité. Le cadre de dépenses à moyen terme devrait s'inscrire dans un plan économique et budgétaire à moyen terme plus large. Dans un tel plan devraient figurer des estimations des dépenses et des recettes année par année ainsi que les mesures spécifiques qui seront utilisées pour réaliser ces objectifs. Il importe aussi que les hypothèses sous-tendant le plan soient énoncées de façon transparente de façon que celui-ci soit crédible et qu'un contrôle efficace puisse être exercé par le Conseil budgétaire, le Parlement et l'ensemble du public.

Règles budgétaires

Tout comme un budget annuel, un cadre de dépenses à moyen terme peut être ajusté chaque année, ce qui limite son aptitude à discipliner les décisions concernant la politique budgétaire. Ainsi, il serait utilement complété par des règles budgétaires, qui pourraient contribuer à assurer sa mise en œuvre ainsi que la réalisation d'un objectif budgétaire à moyen terme. De telles règles peuvent aussi améliorer la confiance des marchés des capitaux dans l'engagement de l'État à l'égard de son plan à moyen terme. Cependant, compte tenu du mauvais bilan affiché jusqu'ici par le pays en matière de respect des règles budgétaires (Pacte de stabilité et de croissance), ce dernier avantage pourrait mettre quelque temps à se matérialiser au Portugal.

Les discussions récentes et en cours que la crise de la dette souveraine dans la zone euro a suscitées au niveau de l'UE ont conduit à un renforcement du nombre et de la rigueur globale des règles budgétaires communes. On est face aujourd'hui à un réseau complexe de quatre règles qui se superposent partiellement : la règle de déficit excessif, qui exige que le déficit soit inférieur à 3 % du PIB ; une règle de convergence de la dette, qui

exige que la dette brute au-delà de 60 % du PIB soit réduite en moyenne d'au moins 1/20^e par an ; une règle de dépenses, en vertu de laquelle la croissance des dépenses ne peut être supérieure à celle du PIB potentiel (avec un taux de référence plus faible pour les pays ayant un déficit structurel inférieur à l'objectif à moyen terme, à savoir un déficit structurel ne dépassant pas 0.5 % du PIB), sauf en cas de mesures compensatoires d'augmentation des recettes ; et une règle d'équilibre structurel, qui vise à ramener le déficit structurel annuel au-dessous de 0.5 % du PIB par étapes, à déterminer par la Commission européenne. Dans le cas du Portugal, ces étapes ont déjà été déterminées jusqu'en 2014 dans le cadre du programme UE-FMI.

La question de savoir quelle règle est la plus contraignante dépend des circonstances, mais l'UE s'est, semble-t-il, focalisée récemment dans sa communication sur la règle de l'équilibre structurel (voir Conseil européen, 2011), que le Portugal a consacrée dans sa nouvelle loi de 2011 sur le cadre budgétaire. Cette nouvelle règle s'appliquera à compter de 2015, les objectifs par programmes déterminant la trajectoire du solde budgétaire jusqu'en 2014. Les règles devraient s'attaquer aussi directement que possible à la cause sous-jacente de la médiocre situation budgétaire (Sutherland *et al.*, 2012), qui, dans le cas du Portugal, est l'impuissance à contrôler les dépenses primaires (Hauptmeier *et al.*, 2011). Les règles ne doivent pas être non plus trop rigides (Schick, 2010), elles doivent être aisément comprises et suivies par le Parlement et le public, avoir une large couverture et être mises en œuvre facilement. Dans cette optique, le Portugal devrait aussi adopter une règle explicite de dépenses, qui limite la croissance des dépenses publiques par rapport au taux de croissance du PIB nominal potentiel (tel qu'estimé *ex ante*), et se fonder sur cette règle pour fixer des plafonds nominaux de dépenses contraignants pour les administrations publiques et faciliter ainsi le suivi.

L'expérience des périodes passées donne à penser que les pays ayant adopté des règles multiples ont mieux réussi à mener à bien leur effort d'assainissement et de stabilisation de la dette (Guichard *et al.*, 2007 ; FMI, 2009 ; Sutherland *et al.*, 2012). Pour pallier le risque de surdéterminer la politique budgétaire par la multiplicité des règles, la règle chiffrée de dépenses peut être paramétrée de façon à être compatible avec la règle d'équilibre structurel – la variation du solde étant à peu près égale à la différence entre le taux de croissance des dépenses et du PIB nominal potentiel pondéré par le poids des dépenses dans le PIB¹. Compte tenu de la nécessité actuelle d'assainir les finances publiques, il faudra que la croissance des dépenses soit inférieure à la croissance du PIB nominal potentiel pendant plusieurs années, ce qui serait aussi conforme à l'obligation imposée par la règle de dépenses au niveau de l'UE.

Une règle de dépenses est un moyen de rendre opérationnelle la règle d'équilibre structurel car les résultats par rapport à la première peuvent être appréciés sur la base d'un simple objectif observable, les dépenses, alors que l'équilibre structurel ne peut être observé, mais doit être estimé, ces estimations étant généralement révisées sensiblement au fil du temps. Il ressort de l'expérience des autres pays que la possibilité d'observer facilement la conformité avec la règle n'est pas sans intérêt dans la pratique. Par exemple, le Conseil suédois de la politique budgétaire a constaté qu'il était difficile d'évaluer la conformité avec l'objectif fixé par l'État d'un excédent de 1 % sur le cycle (Calmfors, 2010). Les controverses concernant la date de début et de fin du cycle figuraient parmi les aspects les plus problématiques de la règle « sur le cycle » qui s'est appliquée au Royaume-Uni jusqu'à la fin de 2008 (OCDE, 2009c). Les avantages pouvant être tirés d'une règle de dépenses sont mis en évidence par une simulation, montrant que si le Portugal avait

appliqué ce type de règle de 1999 à 2009 en utilisant des données en temps réel et en limitant la croissance des dépenses primaires en fonction du niveau estimé de croissance du PIB nominal potentiel, le rapport de la dette au PIB aurait été de 17 points de pourcentage du PIB inférieur en 2009 (Hauptmeier *et al.*, 2011).

Établir un conseil budgétaire

L'établissement d'un conseil budgétaire peut venir compléter la fixation de règles budgétaires, en servant de cadre pour l'évaluation du respect de ces règles par l'État. Ce conseil peut aussi contribuer à plus de souplesse dans l'application de règles et suggérer des améliorations (Calmfors et Wren Lewis, 2011). En octobre 2011, une loi a été adoptée établissant un conseil budgétaire indépendant. C'est là une mesure bienvenue, car elle favorisera un contrôle intellectuellement rigoureux et indépendant de la politique budgétaire. Le Conseil est composé de cinq membres de haut niveau, dont deux peuvent être des ressortissants d'autres pays que le Portugal, ainsi que d'un secrétariat se chargeant des tâches de soutien analytique. Les membres du Conseil avaient été nommés à la fin de 2011, les nominations des agents chargés du soutien analytique devant avoir lieu en 2012. Un premier rapport a été publié en 2012, qui était axé sur les aspects généraux de la stratégie budgétaire de l'État (Conseil sur les finances publiques du Portugal, 2012). Les principales recommandations du Conseil concernaient la nécessité pour l'État de transférer la responsabilité des prévisions macroéconomiques à une institution indépendante et, comme recommandé dans la présente *Étude*, le plafonnement des dépenses des administrations publiques.

Le Conseil a un très large mandat. Outre les tâches désormais habituelles au niveau international pour ce type d'institution, à savoir l'évaluation des prévisions macroéconomiques et budgétaires de l'administration centrale et du respect des règles budgétaires, le Conseil est aussi chargé d'évaluer la situation financière des collectivités locales et des entreprises publiques et d'analyser les engagements existants, notamment au titre des pensions, des soins de santé, des partenariats public-privé et des dépenses fiscales. L'État est tenu par la loi de fournir au Conseil en temps voulu toutes les informations économiques et financières dont il a besoin pour s'acquitter de sa mission. La loi exige aussi que les rapports du Conseil soient envoyés au Président de la République, au gouvernement, au Parlement, à la Cour des comptes et à la Banque centrale. Le Conseil est une institution budgétaire complémentaire, qui travaillera parallèlement à l'Unité de soutien budgétaire et technique du Parlement (UTAO), mise en place en 2006. Dans ce cadre, il importera d'assurer des échanges réguliers d'information avec cette unité. Si le Conseil a déjà été conçu en tirant parti de l'expérience de cette unité, il faudrait continuer à s'appuyer sur cette expérience, notamment pour ce qui est des interactions avec le Parlement qui est un client clé du Conseil.

La disposition autorisant jusqu'à deux ressortissants non portugais à siéger au Conseil permettra une diversification des points de vue. Cependant, les pouvoirs publics devraient assouplir l'interdiction faite aux membres du Conseil d'exercer d'autres activités rémunérées. Les autres pays permettent généralement aux membres de leurs conseils d'exercer parallèlement une activité professionnelle et cette interdiction peut faire gravement obstacle au recrutement lorsque des candidats répondant aux conditions requises sont des universitaires ou des économistes travaillant dans des organisations à vocation décisionnelle, qui peuvent se montrer réticents à abandonner totalement leur emploi actuel.

Le large mandat du Conseil témoigne à juste titre de la reconnaissance du fait que les problèmes budgétaires des administrations publiques risquent souvent de dépasser le cadre de l'administration centrale, comme cela a été le cas au Portugal ces dernières années. Il importera toutefois de faire en sorte que les ressources mises à la disposition du Conseil soient à la mesure de la mission qui lui a été confiée. Le Conseil aura besoin d'importantes ressources analytiques et spécialisées pour relever le défi que représente la fourniture d'avis dans un large éventail de domaines. Il devra en priorité s'acquitter de ses fonctions centrales, notamment l'évaluation des prévisions macroéconomiques et budgétaires et du respect des règles budgétaires et la formulation de recommandations au gouvernement sur la politique budgétaire. L'évaluation des prévisions est une tâche importante, car l'expérience internationale montre que des prévisions macroéconomiques trop optimistes constituent une source notable de distorsions contribuant à l'aggravation du déficit (Hagemann, 2010). En outre, on a pu observer que les conseils qui fournissent des recommandations sur les politiques à suivre et pas simplement des analyses sont plus efficaces (Debrun et al., 2009). En concentrant ses efforts, le Conseil pourra asseoir sa réputation en tant qu'organe non partisan réalisant un travail de bonne qualité et consolider ainsi son rôle dans le débat national et le processus d'élaboration des politiques.

Habiliter clairement le Conseil à demander des informations à l'État est aussi une disposition bienvenue, car l'accès limité à des informations budgétaires importantes a pesé sur l'efficacité des conseils dans d'autres pays (Kopits, 2011). Pour mieux intégrer la fonction du Conseil dans les débats sur les politiques à suivre, le ministre des Finances devrait être tenu de fournir une réponse formelle aux rapports du Conseil budgétaire, notamment devant la Commission des finances du Parlement. Enfin, le Conseil devrait se préoccuper sans tarder de développer les différents canaux de communication, en particulier avec les médias, qui sont le principal moyen d'influence dont il dispose puisqu'il peut persuader mais ne peut pas contraindre (Kopits, 2011).

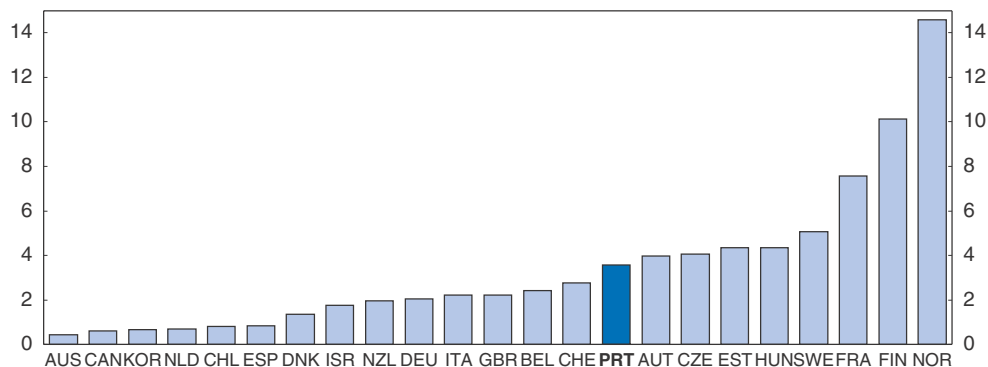
La procédure budgétaire ne prévoit que de courtes périodes pour l'examen du budget (OCDE, 2008a), ce qui est incompatible avec les lignes directrices de l'OCDE sur la transparence budgétaire (OCDE, 2002), qui suggèrent que le Parlement devrait avoir trois mois pour étudier le budget au lieu du mois et demi prévu actuellement. L'Unité de soutien budgétaire et technique du Parlement (UTAO) ne dispose ainsi que de dix jours ouvrables pour analyser le budget de l'État et de huit jours pour l'actualisation annuelle du programme de stabilité. Cette contrainte influera aussi sur les travaux du nouveau Conseil budgétaire, car il n'est pas prévu de modifier les calendriers parlementaires établis pour l'approbation du budget. Compte tenu de la complexité du budget et des graves conséquences que peuvent avoir d'éventuelles erreurs, les pouvoirs publics devraient prolonger, au-delà de la période prévue pour l'UTAO, le délai dont dispose le Conseil budgétaire pour analyser le budget et en rendre compte. Cette mesure aidera le Conseil à s'acquitter adéquatement de ses fonctions.

Efficacité du secteur public et engagements hors bilan

Améliorer les prestations du secteur des entreprises publiques


Les privatisations ont réduit la taille du secteur des entreprises publiques, mais celui-ci représentait encore 4.5 % du PIB et 3.5 % de l'emploi en 2010 (DGTF, 2011a) (graphique 1.6). La transformation en société d'une grande partie des hôpitaux explique en partie cela, car ces derniers représentent plus de la moitié des salariés des entreprises

Graphique 1.6. **Emploi dans les entreprises publiques**
Effectifs des entreprises publiques en pourcentage de l'emploi total, 2009¹



1. Ou dernière année disponible. Les entreprises publiques comprennent les entreprises où l'État est majoritaire et celles où il détient au moins 10 % des actions ordinaires cotées.

Source : H. Christiansen (2011), « The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries », *OECD Corporate Governance Working Papers*, n° 5.

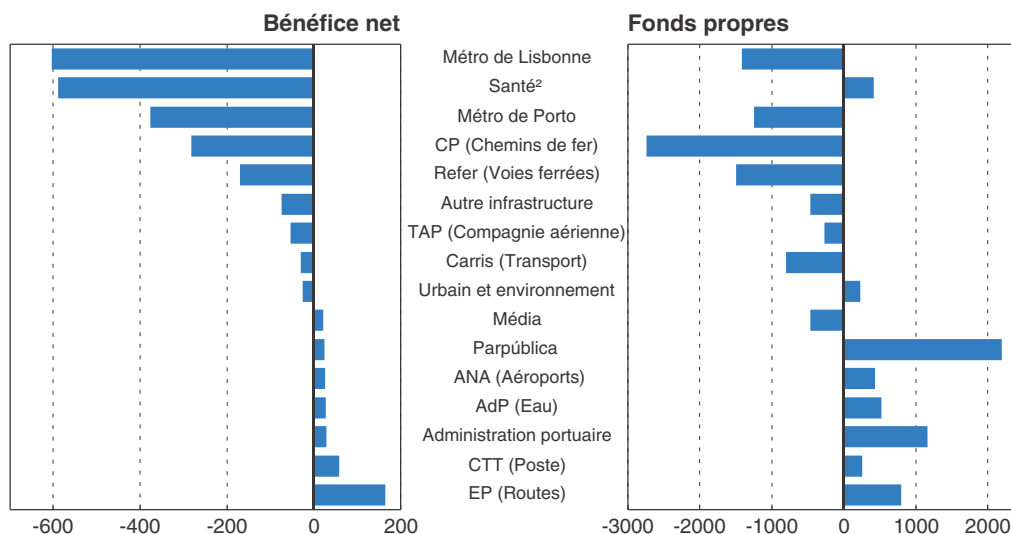
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669800>

publiques. Plus récemment, la restructuration du secteur des entreprises publiques s'est traduite par une diminution des effectifs dans des secteurs comme celui des transports, où les effectifs ont diminué de 12 % au deuxième semestre de 2011. Une perte de 1.9 milliard d'euros (1.1 % du PIB) en 2011, sur des actifs qui s'élèvent au total à 55.8 milliards d'euros (32 % du PIB), témoigne de la contre-performance globale du secteur des entreprises publiques. Les mauvais résultats des entreprises publiques classées dans le secteur des administrations publiques, qui expliquent l'essentiel des pertes, affectent directement les comptes publics. Celles qui se classent hors des administrations publiques représentent un passif éventuel, qui peut s'inscrire au budget si elles sont reclassées dans le secteur des administrations publiques ou entraîner la nécessité de les soutenir avec des garanties d'emprunt ou des apports de capitaux.

De nombreuses entreprises publiques ont eu des résultats financiers peu satisfaisants. Les pertes ont été lourdes dans les sous-secteurs des transports urbains de voyageurs, du transport ferroviaire et des hôpitaux (graphique 1.7). Cela tient en partie à un endettement extrêmement élevé et au coût du service de la dette qui en résulte. Plusieurs entreprises de ces sous-secteurs sont techniquement insolvables et le secteur des entreprises publiques dans son ensemble a des fonds propres négatifs de 2 milliards d'euros. Presque toutes ces entreprises déficitaires (*Carris*, entreprise de transport public, fait exception) le sont aussi dans l'optique de l'EBE (excédent brut d'exploitation, avant intérêts, impôts, amortissement et réduction de valeur) ce qui montre que leurs résultats opérationnels sont précaires eux aussi.


Le reclassement par Eurostat de trois entreprises publiques dans le secteur des administrations publiques a augmenté l'urgence de résoudre ces problèmes, car leurs pertes pèsent désormais immédiatement sur l'équilibre budgétaire et la dette. Les entreprises reclassées, qui figurent parmi les entreprises publiques les plus déficitaires (la société ferroviaire, REFER, et les sociétés de métro de Lisbonne et de Porto), ont ajouté environ ½ pour cent du PIB au déficit budgétaire entre 2007 et 2010 (Instituto Nacional de Estatística, 2011 ; ministère des Finances, 2011b). Les dotations occasionnelles en capital

Graphique 1.7. Performance des entreprises publiques

Par secteur/entreprise, en millions d'euros à la fin de 2011¹

1. 2010 pour TAP.

2. Les pertes du secteur de la santé intègrent celles d'un nouvel hôpital dont les recettes n'ont pas été intégralement comptabilisées en 2011.

Source : Ministère des Finances (2012), *Boletim Informativo Sobre o Sector Empresarial do Estado: 4.º Trimestre 2011* et Parública (2011), *Documentos de Prestação de contas 2010*.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669819>

que l'État a accordées aux entreprises publiques ont servi à soutenir les entreprises en difficulté et n'ont fait que prolonger ce processus. Or, l'expérience montre que la stratégie privilégiée jusqu'ici n'est pas tenable à moyen terme, car Eurostat reclassera les entreprises particulièrement déficitaires dans le secteur des administrations publiques, et la responsabilité deviendra immédiatement explicite.

Exploiter des entreprises publiques à perte dans certains secteurs, par exemple les transports urbains et les soins de santé, et accumuler des engagements hors bilan, notamment dans le cas des hôpitaux par la constitution d'arriérés de paiements, constituaient un subventionnement non transparent des services publics. À court terme, des services sous-tarifés, mais qui peuvent se révéler inefficients, sont rendus à la population sans reconnaissance explicite du coût public associé. L'entreprise publique peut aussi s'endetter à tel point qu'elle ne dispose plus d'un flux de trésorerie disponible suffisant pour payer les fournisseurs et les créanciers, et donc pour assurer une exploitation commerciale. Gérer le secteur des entreprises publiques de cette manière a aussi entraîné des externalités négatives, car il y a création de débiteurs garantis par l'État qui évincent les emprunts et l'investissement du secteur privé (chapitre 2).

Tant l'exploitation des entreprises publiques que le cadre d'action qui les entoure devraient être encore réformés. La question est de savoir quelles entreprises doivent rester la propriété de l'État et comment améliorer les résultats et la gouvernance de ces sociétés. Le programme prévoit notamment parmi ses conditions la privatisation d'un certain nombre d'entreprises, notamment Aeroportos de Portugal (ANA), la compagnie aérienne nationale (TAP), le service postal national, Correios de Portugal (CTT), la branche de fret ferroviaire (CP Cargo), la branche d'assurance d'une banque d'État (Caixa Seguros). Le calendrier des cessions est ambitieux : le programme prévoit que tous ces actifs auront été

vendus au début de 2013. Au milieu de 2012, l'État avait déjà réalisé la cession partielle de REN et la vente de sa participation résiduelle dans l'ancienne société de production d'électricité (EDP), et lancé la vente de l'ANA et de TAP. Il a aussi annoncé qu'il envisage de consentir des concessions pour l'exploitation des sociétés du métro de Lisbonne et de services de transport routier public, qui viennent de fusionner. Une vente partielle de la chaîne de télévision (RTP) ainsi qu'une concession d'exploitation de la compagnie des eaux Aguas de Portugal (AdP) sont à l'étude.

À l'exception de la compagnie aérienne TAP, les entreprises qui doivent être cédées sont rentables, ce qui devrait augmenter les chances de vente rapide. De plus, elles se consacrent à des activités commerciales que l'on peut attendre du secteur privé. Le gouvernement devrait faire passer la contribution de la vente de ces actifs au potentiel de croissance à long terme du Portugal avant la rapidité des ventes, surtout en temps de crise, où les conditions de vente d'actifs peuvent ne pas être les meilleures. En tout cas, il s'agit d'actifs complexes qui opèrent dans des branches où l'on ne saurait être certain d'un marché concurrentiel sain du fait de caractéristiques de monopole naturel et d'autres obstacles à l'entrée. En d'autres termes, une vente simple de ces actifs risquerait de transformer des monopoles publics en monopoles privés, sans possibilité réelle de concurrence sur le marché. Un aspect essentiel de la privatisation sera donc de veiller, avant toute vente, à ce que la structure de l'entreprise et le cadre réglementaire soient favorables à la concurrence. Par exemple, le gouvernement devrait envisager de scinder certaines de ces entreprises en sociétés concurrentes avant de les vendre, même si cela peut retarder les opérations. Il devrait aussi associer l'autorité de la concurrence à la conception de la vente et du cadre réglementaire.

Pour ce qui est des résultats d'exploitation, l'État élabore une stratégie destinée à toutes les entreprises publiques qui exercent des activités commerciales (à l'exclusion de la société REFER et du secteur de la santé) pour qu'elles atteignent l'équilibre d'exploitation d'ici à la fin de 2012. Dans cette stratégie s'inscrivent des plans visant à réduire les coûts d'exploitation d'au moins 15 % par une diminution du coût des fournitures, des services extérieurs et de la main-d'œuvre (DGTF, 2011a). La suppression des 13^e et 14^e mois de traitement de tous les salariés du secteur public, notamment ceux des entreprises publiques, joue un rôle essentiel sur ce dernier point. À court terme, les coûts de licenciement qu'entraîneront les compressions d'effectifs ralentiront temporairement l'amélioration des résultats. Malgré tout, les données du premier trimestre de 2012 font apparaître une amélioration du solde opérationnel de nombre d'entreprises publiques par rapport à l'année précédente.

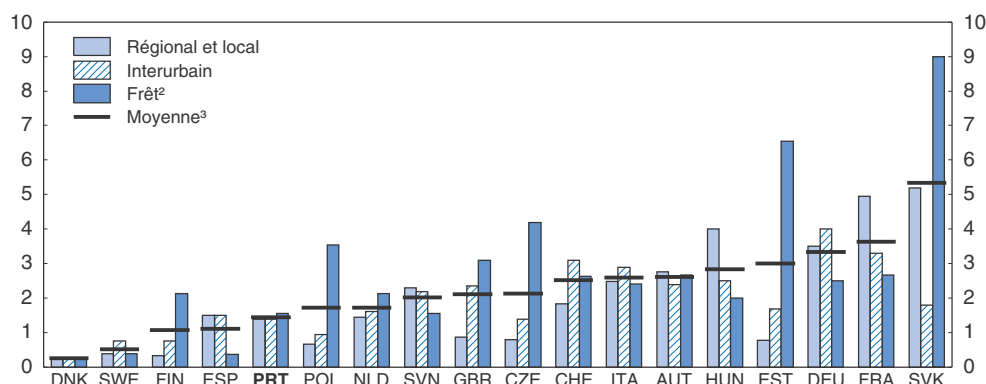
Les pertes des sociétés de métro de Lisbonne et de Porto sont si lourdes qu'elles sont perceptibles au niveau général du budget de l'État, la perte financière nette globale s'élevant à 980 millions d'euros (0.5 % du PIB) en 2011, dont plus de la moitié correspond à des pertes d'exploitation. Dans le cas du métro de Lisbonne, l'un des problèmes fondamentaux est que les paiements versés aux fournisseurs, et en particulier au personnel, ont augmenté plus vite que le chiffre d'affaires. De 2005 à 2010, les émoluments versés au personnel ont augmenté de 18 %, tandis que les recettes tarifaires n'ont augmenté que de 7 %. Pour empêcher une nouvelle détérioration des résultats d'exploitation, ces émoluments devront être beaucoup plus étroitement contrôlés. Le métro de Porto a mieux réussi à réduire le coût des fournitures et la couverture des dépenses par les recettes d'exploitation s'est améliorée entre 2009 et 2010. Pour réduire encore l'écart entre les recettes et les dépenses, les tarifs des transports publics urbains ont

été sensiblement relevés en 2011 (de 20 % environ) et la stratégie du gouvernement est de continuer à les augmenter progressivement jusqu'à des niveaux comparables à ceux que l'on constate dans l'UE.

La société nationale du réseau ferroviaire, REFER, et l'opérateur national des services ferroviaires, Comboios de Portugal (CP), enregistrent eux aussi de lourdes pertes d'exploitation. Pour améliorer durablement les résultats d'exploitation, il leur faudra sans doute continuer de rationaliser les réseaux en fermant des lignes sous-utilisées et non rentables et en les remplaçant par des services d'autobus (lorsque ceux-ci sont viables). En effet, la plupart des pertes d'exploitation de CP Voyageurs ont été exposées par CP Régional du fait qu'il n'a assuré que 20 % du total des sièges-kilomètres disponibles de CP. Les services ferroviaires ne devraient être assurés que sur les lignes à forte densité de trafic car, du fait de l'importance des coûts fixes liés à la fourniture des services de transport ferroviaire, les coûts cumulés de CP et de REFER par passager-kilomètre augmentent spectaculairement lorsque le total des passagers-kilomètres diminue sur une ligne. Pour cette raison, quatre lignes ont été fermées en 2009 et remplacées par des services d'autobus qui peuvent être assurés pour une petite fraction du coût des services ferroviaires (ministère de l'Économie, 2011). De 2011 jusqu'au milieu de 2012, d'autres segments non performants du réseau, d'une longueur de 410 kilomètres, ont été désactivés. Les autorités devraient continuer à rationaliser le réseau en éliminant les lignes aux coûts élevés restantes afin de réduire les pertes d'exploitation. Améliorer les résultats d'exploitation de CP permettrait aussi d'augmenter plus facilement les redevances d'infrastructure payées par l'exploitation de fret (destinée à la privatisation) à REFER et de réduire ainsi ses pertes.


Les recettes que REFER tire actuellement des opérateurs ferroviaires sont très inférieures aux coûts de la mise à disposition de l'infrastructure ferroviaire et ne couvrent même pas les dépenses de personnel. Par comparaison avec l'étranger, les redevances que demande REFER pour l'utilisation et la gestion des infrastructures sont inférieures à la moyenne globale et en particulier pour le fret (graphique 1.8). Une contrainte pèse sur l'amélioration du résultat net : les règles communautaires de tarification d'accès au réseau qui empêchent REFER d'augmenter les redevances d'accès et de couvrir ainsi les importantes dépenses d'investissement engagées récemment pour moderniser le réseau. La société a annoncé qu'elle veut réduire les pertes par une coupe de 35 % dans les coûts de main d'œuvre et d'autres dépenses en 2012. Pour contribuer à la durabilité de cette réduction des coûts, les autorités devraient continuer de fermer les lignes les moins rentables, parallèlement à la rationalisation des services ferroviaires de CP.

Toutefois, réduire les coûts et relever les tarifs ne permettra pas toujours de combler le déficit financier de certaines entreprises de transports publics, ce qui signifie que celles-ci devront s'en remettre à des subventions. Cela peut se justifier du point de vue économique, car l'usage des transports publics, au lieu de la voiture, est source d'externalités positives. Néanmoins, conformément aux *Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*, il importe que ces subventions figurent explicitement dans les comptes publics et qu'elles correspondent à un niveau de service convenu, au lieu de prendre la forme d'une accumulation de pertes non transparentes. Dans le cadre de ce type d'accord, les entreprises de transports publics devraient être tenues d'atteindre au moins l'équilibre d'exploitation après subvention sous peine de s'exposer à des mesures correctives immédiates pour rétablir l'équilibre.

Graphique 1.8. **Redevances d'accès aux infrastructures ferroviaires**Euro par train kilomètre, 2008¹

1. 2007 pour la Pologne.
2. Pour un train de marchandises de 960 tonnes.
3. Moyenne non pondérée.

Source : OCDE (2008), *Tarifcation de l'usage des infrastructures ferroviaires 2008*, Forum international des transports.

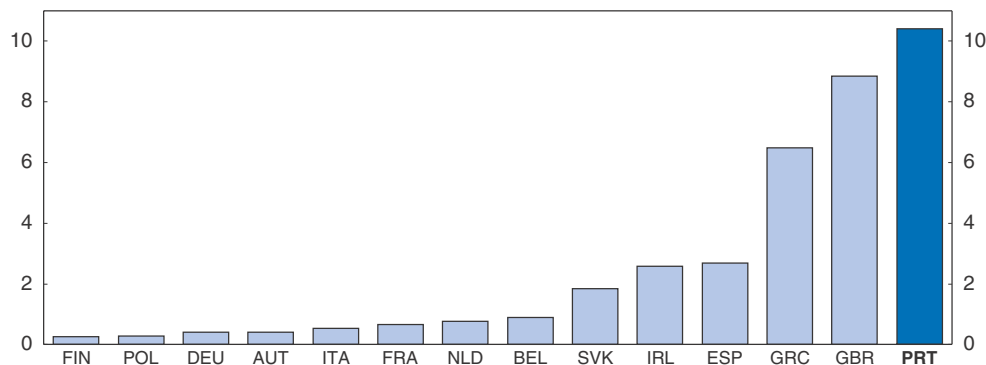
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669838>

Même si l'équilibre d'exploitation est réalisé dans les entreprises publiques non rentables, les pertes récurrentes antérieures leur ont laissé une lourde dette qui continuera de peser sur les résultats financiers. Dans certains cas, la dette a atteint de tels niveaux qu'il est pratiquement impossible de la rembourser. Pour remettre ces entreprises publiques dans une situation commercialement viable, il faut ramener leur dette à un niveau qui en permette le service, tout en évitant à l'avenir l'aléa moral au moyen d'un meilleur régime de gouvernance. Les autorités sont en train d'élaborer un plan pour s'attaquer au problème de la charge de la dette, qui devrait être prêt en juillet. Pour assurer la transparence de l'opération, elles devraient envisager un transfert unique d'une partie de la dette des entreprises publiques à une entité administrative chargée de la rembourser par des recettes publiques affectées.

L'État met en place un nouveau cadre juridique des entreprises publiques et prévoit d'améliorer leur gouvernance. Une nouvelle loi modifiant les modalités de recrutement et de rémunération des gestionnaires des entreprises publiques a été adoptée en janvier 2012 et d'autres réformes sont prévues. Un projet de loi qui doit être examiné par le Parlement et qui vise les entreprises publiques centrales et locales prévoit la mise en place d'une nouvelle unité technique pour superviser ces entreprises et, entre autres, fournir des conseils *ex ante* sur l'intérêt public de la création de nouvelles entreprises d'État. L'objectif selon lequel le nouveau cadre juridique doit aussi couvrir la capacité et le pouvoir des entreprises publiques de conclure des contrats dérivés est bienvenu, car une grande partie des pertes des sociétés de métro s'explique par des positions prises sur des produits dérivés de taux d'intérêt qui auraient dû servir exclusivement d'instrument de couverture.

Les partenariats public-privé vont entraîner une importante ponction sur les ressources budgétaires


De 1990 à 2010, le Portugal s'est classé en Europe au troisième rang des pays qui utilisent le plus les partenariats public-privé (PPP), après le Royaume-Uni et l'Espagne et, relativement à la taille de l'économie, au premier rang (Kappeler et Nemoz, 2010 ; EPEC, 2010 ; graphique 1.9). L'investissement cumulé dans les PPP est passé de 9.3 milliards d'euros en 2005 à 16.2 milliards d'euros (9.5 % du PIB) en 2011 (DGTF, 2011a). Comme

Graphique 1.9. **Contrats de partenariat public-privé signés¹**Contrats sur 1990-2009 en pourcentage du PIB 2011²

1. Le contrat de projet et la documentation de financement sont signés.

2. La Hongrie, la République tchèque et la Suède n'apparaissent pas car leur part est inférieure à 0.02 %.

Source : A. Kappeler et M. Nemoz (2010), « Public-Private Partnerships in Europe – Before and During the Recent Financial Crisis », *Economic and Financial Report*, n° 2010/04, Banque européenne d'investissement et OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), mai.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669857>

ailleurs en Europe continentale, la plupart des projets avaient trait aux routes (79 %) ; la majeure partie des autres, au rail (18 %) et à la santé (2 %) (Kappeler et Nemoz, 2010).

Pour ce qui est des routes, divers modèles de partenariat public-privé ont été adoptés en trois grandes vagues (tableau 1.2). Estradas de Portugal (EP), entreprise publique entièrement contrôlée par l'État et classée dans les administrations publiques, est le principal concessionnaire routier de l'État. EP a elle-même sous-concédé à des partenaires privés. En 2010 et 2011, le gouvernement a négocié avec des partenaires privés la conversion de toutes les routes à péage « virtuel » (où l'État payait les péages pour le compte des usagers) en routes à péage classique où ce sont les usagers qui paient. Il en a résulté un reclassement des investissements routiers dans les dépenses des administrations publiques, car les péages versés à l'État par les usagers représentent plus de 50 % des paiements de disponibilité versés par l'État au secteur privé. En fait, l'État assume l'essentiel des risques du projet et la route est donc considérée comme un actif public.

Le vaste programme de PPP entraîne pour l'État un engagement financier important et croissant (graphique 1.10). La valeur actuelle nette des dépenses engagées dans le PPP s'élève à 10.7 milliards d'euros (6.3 % du PIB) en 2012 et les dépenses annuelles devraient, selon les prévisions, passer de 1 milliard d'euros en 2012 à 1.5 milliard d'euros d'ici à 2015, à mesure que les nouvelles routes en cours de construction seront terminées. Le problème des paiements s'est aggravé avec la crise de la dette souveraine, car EP, qui n'a plus accès au financement sur le marché (bien que son exploitation soit rentable), est donc entièrement tributaire du financement de l'État.

Des risques non négligeables pèsent sur ces prévisions de paiements nets. Les paiements nets de l'État ont dépassé de 20 % les prévisions tant en 2011 qu'en 2010, en raison essentiellement, il est vrai, de facteurs exceptionnels. Les principaux risques pèsent sur le PPP de transport (route et rail) du fait de certaines hypothèses, par exemple sur les flux de trafic (DGTF, 2011b). En effet, certains signes donnent à penser que les prévisions de recettes de péage pourraient s'avérer trop optimistes. Bien qu'il soit difficile de faire la part

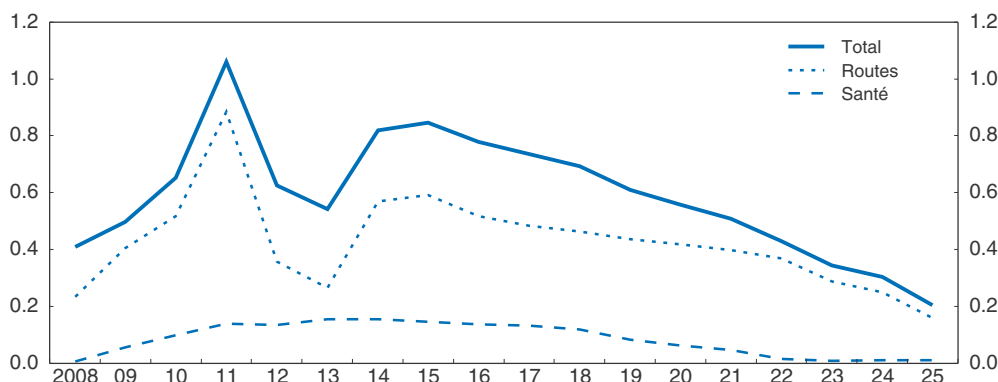
Tableau 1.2. **Modèles de partenariat public-privé dans le secteur routier**

Modèle	Longueur des routes (km)	Paiements	Remarques	Principaux risques pour l'État
Vague 1 : lancée à la fin des années 80. Concession de l'État au secteur privé (péages payés par les usagers).	1 300	Le partenaire privé prend à sa charge l'exploitation de la route et reçoit les recettes de péage.	Après 2028, ces actifs seront progressivement dévolus à Estradas de Portugal (EP).	Limités, mais les revenus concédés au secteur privé sont très élevés.
Vague 2 : lancée à la fin des années 90. Concession de l'État au secteur privé. Sept péages virtuels payés par l'État pour les usagers de la route, aujourd'hui convertis en sous-concessions d'EP avec péages réels.	900	À l'origine : EP rémunérait le partenaire privé, sans péage pour l'utilisateur. Aujourd'hui : EP verse au partenaire privé des paiements de disponibilité pour tenir la route ouverte en bon état. L'État reçoit les péages perçus par le partenaire privé sur les usagers.	Péages instaurés en 2010 et 2011. Ces actifs seront un jour dévolus à EP.	Risque lié à la demande.
Vague 3 : lancée en 2007-08 pour ouvrir la sous-concession d'EP en 2013-14.	2 000 dont 1 000 sont en cours de construction, dont 430 sont des routes qui pourraient être à péage.	EP verse au partenaire privé des paiements de disponibilité et reçoit les péages perçus par le partenaire privé.	240 km seulement des nouvelles routes sont à péage.	Risque lié à la demande.


Source : Estradas de Portugal.

Graphique 1.10. **Paiements nets des administrations publiques pour le partenariat public-privé**

En pourcentage du PIB



Source : DGTF (2010), « Public Private Partnerships and Concessions 2010 Report » et DGTF (2011), *Boletim Informativo Parcerias Público-Privadas e Concessões 4.º Trimestre 2011*, Direção – Geral do Tesouro e Finanças ; et ministère des Finances (2011), *Orçamento do Estado para 2012, Relatório*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669876>

des effets de la récession, la demande semble avoir réagi fortement à l'adoption des péages réels sur d'anciennes routes à péage virtuel, le trafic ayant diminué de moitié sur l'une d'elles. La répartition des risques entre intervenants publics et privés est complexe et dépend du PPP considéré. En général, pour la conception, la construction et l'entretien des routes, les risques qui ont trait à la disponibilité et au financement incombent au secteur privé, ainsi que la demande de concessions privées pour les routes à péage réels (DGTF, 2011b).

L'État assume le risque lié à la demande dans le cas des sous-concessions d'EP où il reçoit les recettes de péage venant des usagers, ces sous-concessions étant aujourd'hui le

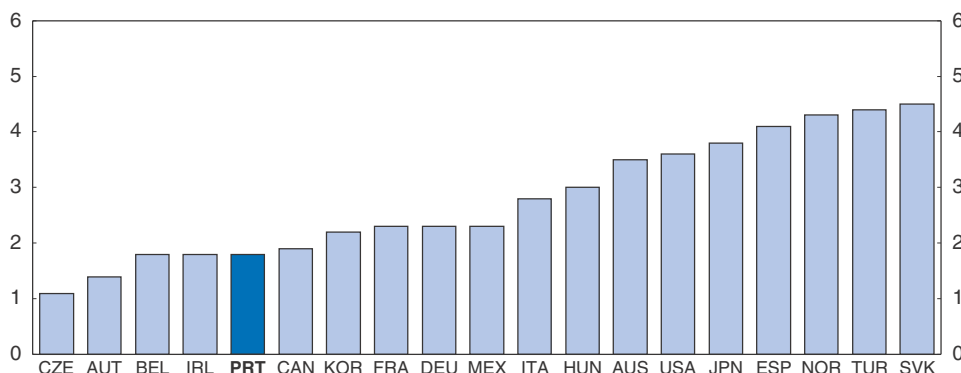
modèle de concession dominant. De plus, aux termes des contrats signés avant 2003, l'État assumait le risque des surcoûts qu'entraîne un déplacement du couloir routier, par exemple pour des raisons d'environnement, ce qui explique en partie que les paiements de PPP ont dépassé les prévisions en 2010 et 2011. En règle générale, l'État ne devrait transférer au secteur privé que les risques que celui-ci peut maîtriser, par exemple les risques de construction (Araújo et Sutherland, 2010). Dans le cas des routes, on peut soutenir que le partenaire privé est en mesure d'influer sur la demande, par exemple au moyen de la qualité des routes, et qu'il devrait donc assumer une partie au moins de ce risque, alors que les concessions d'EP ont transféré à l'État l'ensemble des risques.

Dans le cadre du programme, aucun autre contrat de PPP ne sera signé à brève échéance et la question pressante qui se pose aux autorités est de réduire les dépenses et les risques que pourront entraîner les PPP existants. Le gouvernement a déjà pris des mesures pour commencer à réduire ses engagements. Dans le domaine ferroviaire, les trois projets de train à grande vitesse (TGV Lisbonne-Porto, Porto-Vigo et la liaison avec l'Espagne) ont été annulés. Dans le domaine des routes, la conversion des anciennes routes à péage virtuel en routes à péage réel apporte à ces projets des recettes complémentaires opportunes et le gouvernement devrait étendre cette mesure aux quelque 200 kilomètres de route où il n'est pas encore prévu d'installer des péages. De plus, le gouvernement a engagé un cabinet international d'audit pour qu'il lui précise en juin les passifs auxquels le PPP pourrait éventuellement l'exposer et la probabilité qu'ils se matérialisent. Il a aussi évalué les coûts et avantages de poursuivre la renégociation des contrats de PPP. Pour remédier aux problèmes que posent les PPP existants, il pourrait associer diverses mesures en fonction des circonstances propres à chaque PPP, notamment renégocier les termes du contrat ; annuler des projets encore en phase initiale ; ou racheter des routes gérées en PPP (Reis, 2012).


À l'avenir, le PPP peut encore être un modèle utile pour les services de prestation, en particulier quand il existe une externalité positive entre les phases de construction et d'exploitation, ce qui incite le secteur privé à internaliser les coûts de prestation des services et d'entretien des actifs dans les décisions qu'il prend au stade de la construction (Araújo et Sutherland, 2010). Toutefois, il devrait être choisi pour optimiser l'utilisation des ressources et non pas pour reporter les dépenses. Les travaux publiés et l'expérience internationale indiquent un certain nombre de méthodes qui peuvent aider à s'assurer que le PPP est le bon modèle de prestation qui permet d'optimiser les dépenses. Il s'agit notamment de prévoir dans les contrats des obligations de résultats au lieu des obligations de moyens, afin de tirer le meilleur parti des compétences techniques et des capacités de gestion du secteur privé ; de procéder à une évaluation *a priori* du PPP par rapport à la passation de marchés publics ; de créer un organisme public qui obtienne le permis de construire et les autorisations en matière d'environnement avant l'appel d'offres pour éviter les retards ; et d'assurer la budgétisation des PPP, notamment leur inscription en passif éventuel (Araújo et Sutherland, 2010).

Par rapport aux autres pays, les facteurs d'efficience du cadre des PPP du Portugal semblent relativement forts sur le papier et le gouvernement prévoit d'autres réformes (graphique 1.11). Il met en place une unité technique d'une dizaine d'experts en PPP au sein du ministère des Finances pour conseiller le ministre sur tous les aspects du lancement, de la conception et du suivi des projets de PPP où l'investissement est supérieur à 25 millions d'euros. C'est fort opportun, car les compétences techniques sont une condition essentielle pour tirer le meilleur parti du modèle des PPP. Des unités similaires existent en Irlande et

Graphique 1.11. **Indicateur des freins du cadre du partenariat public-privé**
Indice dont l'échelle varie de 0 (la moins restrictive) à 6 (la plus restrictive), 2008



Source : S. Araújo et D. Sutherland (2010), « Public-Private Partnerships and Investment in Infrastructure », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 803.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669895>

en Italie. Ce type d'unité peut aussi contribuer utilement à la diffusion des connaissances en direction des collectivités locales, qui ont moins d'expérience de la gestion des PPP.

Cependant, l'expérience l'a montré, il importe que le nouveau cadre soit effectivement mis en œuvre et, en particulier, que l'analyse effectuée par l'unité technique soit pleinement prise en considération dans les décisions politiques. À cet égard, il est heureux que le gouvernement compte comparer toutes les propositions de projets de PPP à la passation classique de marchés publics et mettre les résultats à la disposition de tous et présentés au Parlement. De plus, il est nécessaire d'évaluer correctement toutes les conséquences pour la situation budgétaire des PPP sur l'ensemble de leur cycle de vie et le gouvernement devrait réformer l'inscription des PPP dans la planification budgétaire en inscrivant les dépenses en capital qui leur sont consacrées de la même façon que s'il s'agissait d'un investissement public ordinaire.

Les problèmes d'endettement des administrations locales et régionales conduisent l'administration centrale à intervenir

Même si le Portugal est un pays assez centralisé (encadré 1.1), les administrations infranationales posent néanmoins d'importants problèmes budgétaires. Depuis 2009, les autorités locales et régionales doivent faire face à une contraction de leurs recettes, en raison de réductions dans les transferts de l'administration centrale et d'une chute des rentrées fiscales, en particulier au titre des transactions immobilières. Elles ont réagi en diminuant les dépenses, mais pas suffisamment rapidement pour empêcher l'accumulation de la dette (graphique 1.12). Le déficit total des collectivités locales (y compris les régions autonomes) a atteint 0.8 % du PIB en 2009-10, avant de se réduire de moitié en 2011. La dette locale a atteint un niveau élevé par rapport à la norme internationale (graphique 1.13) et les collectivités locales ont perdu leur accès au crédit bancaire à long terme à la suite de la crise de la dette souveraine. De ce fait, un grand nombre de municipalités, ainsi que la région de Madère, ont accumulé une dette à court terme et des arriérés de paiements intenable, notamment dans les entreprises publiques locales. Il est donc difficile d'évaluer l'ampleur totale de leurs engagements, bien que les audits réalisés par l'administration centrale dans la première moitié de 2012 aient permis d'importantes avancées à cet égard.

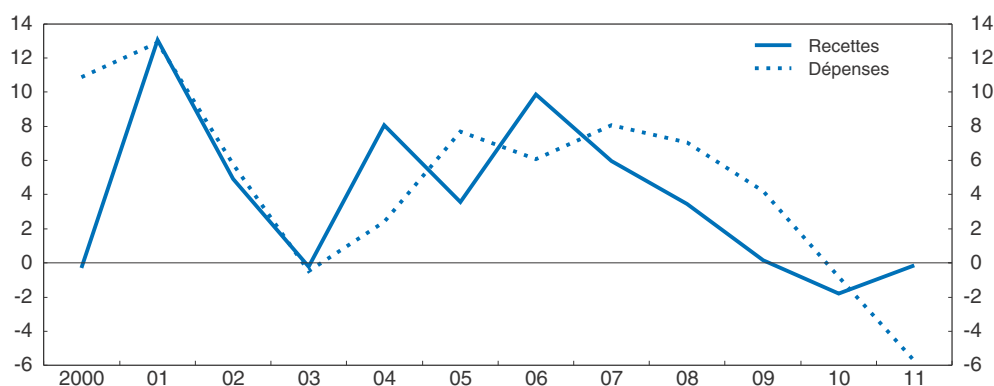
Encadré 1.1. Structure de l'administration infrarégionale portugaise

Il n'y a pas de gouvernements régionaux élus dans la partie continentale du Portugal, ce qui signifie que l'administration locale est essentiellement concentrée au niveau municipal et dans les deux régions autonomes des Açores et de Madère. Les municipalités sont relativement grandes par rapport à ce qui est le cas dans les autres pays européens (34 000 habitants en moyenne) et sont subdivisées en paroisses civiles chargées des fonctions administratives inférieures. Plus précisément, le Portugal est subdivisé de la manière suivante :

- **2 régions autonomes** – les Açores et Madère bénéficient d'une grande autonomie garantie par la Constitution portugaise, élisent leur propre gouvernement régional et assemblée législative et conservent les recettes fiscales collectées dans leur juridiction. Par ailleurs, la partie continentale est subdivisée en cinq régions, qui ont été initialement créées pour gérer les fonds structurels de l'UE et dont le rôle s'est élargi pour couvrir des questions plus larges de développement régional. Les régions continentales n'ont pas de gouvernement élu et sont directement administrées par des représentants de l'administration centrale – les commissions de coordination et de développement au niveau régional (CCDR).
- **308 municipalités** – qui sont essentiellement chargées de l'infrastructure de base et de l'enseignement primaire. Elles sont gérées par un conseil exécutif et une assemblée municipale, élus tous deux pour quatre ans. Ces dernières années, les municipalités ont été incitées à s'associer en communautés intermunicipales, qui sont habilitées à collecter certains impôts et ont un rôle plus important dans la gestion des fonds de l'UE.
- **4 259 paroisses civiles** (*freguesias*) – chargées de la gestion courante locale et de l'entretien de certaines infrastructures de base. Le nombre de paroisses par municipalité (14 en moyenne) varie largement, entre 1 et 89. Les paroisses sont gérées par une assemblée locale et un conseil local élu, dont le président siège aussi à l'assemblée municipale. Leur poids économique est relativement peu important, avec un budget global d'environ 450 millions d'euros (0.3 % du PIB).


Graphique 1.12. Recettes et dépenses des collectivités locales¹

Pourcentage de variation



1. Y compris les régions autonomes.

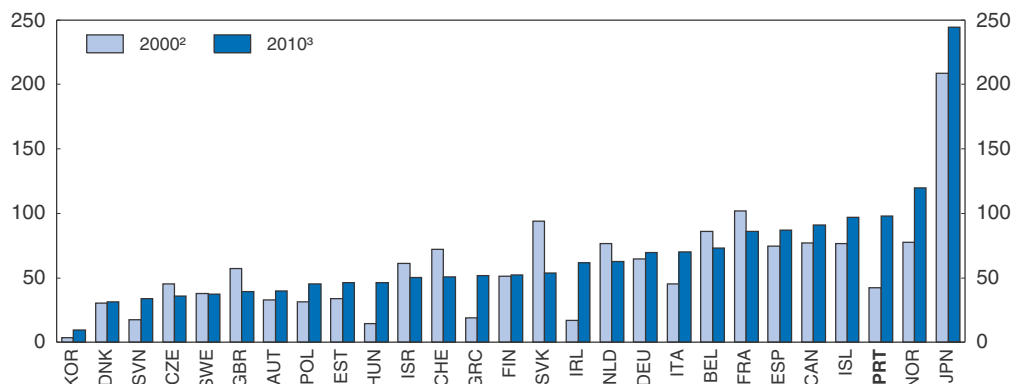
Source : OCDE (2012), « Comptes des administrations publiques », *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (base de données), mai.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669914>

Venir en aide aux collectivités locales implique des arbitrages


Face aux graves problèmes budgétaires de la région autonome de Madère, l'administration centrale a décidé d'intervenir avec un plan d'aide financière de 1.5 milliard d'euros (0.9 % du PIB) (encadré 1.2). Elle a aussi accepté de soutenir les

Graphique 1.13. **Dettes des collectivités locales**¹
En pourcentage des recettes des collectivités locales



1. Passif total hors réserves techniques d'assurance. Dette non consolidée sauf pour l'Israël.
2. Données de 2001 pour l'Israël et la Slovaquie, de 2002 pour la Corée.
3. Données de 2009 pour la Corée et la Suisse.

Source : OCDE (2012), *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (base de données), juin.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669933>

municipalités en difficulté avec une ligne de crédit de 1 milliard d'euros (0.6 % du PIB), qui doit leur permettre de rembourser leur dette à court terme et leurs arriérés, dont le total pour les autorités locales et régionales atteignait 4 milliards d'euros (2.3 % du PIB) à la fin de 2011². En échange de ce soutien, les municipalités se sont notamment engagées à réduire les dépenses et à accroître les impôts (lorsque c'était possible) ainsi que les redevances. L'administration centrale s'attend à ce que plus de la moitié des municipalités fassent appel à la ligne de crédit. Les demandes seront examinées au milieu de 2012. Dans ce contexte, il importe que les conditions auxquelles les municipalités reçoivent une aide et le montant de l'aide à laquelle chaque municipalité a droit se conforment, comme prévu, à des lignes directrices strictes et transparentes afin d'assurer un traitement égal des municipalités et d'éviter l'ingérence politique.

Encadré 1.2. **Le plan d'aide financière à Madère**

De plus pauvre région du Portugal à une époque, Madère est devenue la deuxième région la plus riche du pays ces dernières décennies, grâce notamment aux importantes subventions reçues de l'administration centrale et de l'UE. En 2008, le PIB régional par habitant était de 30 % plus élevé que la moyenne nationale. De grands travaux d'infrastructure ont contribué à développer le tourisme – la principale activité de l'île (20 % du PIB régional) – alors qu'une zone franche à la fiscalité avantageuse a attiré d'importantes entreprises étrangères (20 % du PIB régional). Ces dernières années, les subventions se sont progressivement taries du fait du progrès économique de la région. Mais les dépenses publiques ne se sont pas ralenties de façon proportionnelle, ce qui a conduit à l'accumulation rapide de dettes alors que de grands projets de construction ont encore été entrepris, notamment une marina et un hélicoptère (qui sont tous deux inutilisables en raison de défauts de conception).

Encadré 1.2. Le plan d'aide financière à Madère (suite)

La dynamique intenable de la dette a conduit l'administration régionale de Madère à demander un soutien financier. L'administration centrale est convenue en janvier 2012 de consentir des prêts à la région d'un montant de 1.5 milliard d'euros (0.9 % du PIB national, 30 % du PIB régional), à un taux d'intérêt comparable aux coûts de financement de l'administration centrale. Le plan d'assainissement budgétaire visait à ramener le déficit public régional de 6 % (non compris les opérations ponctuelles négatives de 11 % du PIB régional) à 3 % du PIB régional en 2012 et à 1 % en 2013, de façon à arriver à l'équilibre budgétaire d'ici à 2014. Cependant, le déficit de 2011 a été plus important qu'escompté, dépassant l'objectif de 3½ pour cent du PIB régional et menaçant la réalisation de l'ensemble des objectifs. Le plan d'assainissement s'appuie essentiellement sur une augmentation des recettes (deux tiers de l'ajustement)*. Les taux de l'impôt sur le revenu et de l'impôt général sur les sociétés seront alignés sur les taux continentaux et le taux de la taxe sur la valeur ajoutée passera de 16 à 21 %, un point de pourcentage au-dessous du taux continental. Les privilèges de la zone franche seront réduits, avec un relèvement du taux d'imposition des sociétés de 0 à 4 %. Du côté des dépenses, les mesures prévoient un plafonnement de l'investissement public à 150 millions d'euros par an – soit à peu près son niveau sous-jacent en 2010-11 après correction des opérations ponctuelles – et une diminution des salaires publics, sous l'effet essentiellement de la réduction opérée au niveau national dans les 13^e et 14^e mois des agents de la fonction publique.

L'aide financière est assujettie à un renforcement important du cadre budgétaire. Le budget sera soumis à l'approbation de l'administration centrale avant d'être voté et son exécution sera étroitement surveillée. Un audit des arriérés, qui représentent 40 % du PIB régional, a été réalisé au début de 2012. Cependant, l'ampleur du passif total de la région, c'est-à-dire y compris tous les engagements des sociétés publiques locales, est encore incertain. Ces sociétés doivent être restructurées et en partie privatisées. Aucun nouveau partenariat public-privé ne peut être établi sans que les PPP existants ne soient contrôlés et renégociés. Les décaissements des prêts de l'administration centrale seront répartis sur 2012-15 et assujettis au respect du programme par la région. Ce respect sera évalué par des missions trimestrielles d'examen, qui débiteront en avril 2012. Une conditionnalité aussi stricte est nécessaire, car l'autonomie constitutionnelle de la région limite autrement l'aptitude de l'administration centrale à influencer sur la politique régionale, comme en témoigne son impuissance en 2011 à stopper des projets de construction jugés trop coûteux.

* Cependant, par rapport à un scénario de *statu quo*, le programme contient davantage de mesures du côté des dépenses que du côté des recettes, en raison de l'annulation dans le cadre du programme d'une importante augmentation prévue de l'investissement public en 2012 (400 millions d'euros, non compris les opérations ponctuelles), ce qui signifie que l'investissement public restera à peu près stable entre 2011 et 2012 (non compris les opérations ponctuelles).

L'administration centrale ne garantit pas expressément les dettes locales et doit faire un arbitrage entre apporter une aide aux autorités locales en difficulté et les laisser faire faillite. D'une part, le soutien financier aux collectivités locales pourrait générer d'importantes dépenses budgétaires pour l'administration centrale à un moment où ses ressources sont rares. Ces dépenses risqueraient aussi de s'accroître à l'avenir si les perspectives économiques (et par conséquent les recettes locales) venaient encore à se dégrader. Un autre inconvénient est l'aléa moral, car la possibilité d'obtenir une aide financière pourrait nuire à la prudence des décisions locales futures, comme cela a pu être observé en Suède dans les années 70-80 (Pettersson-Lidbom et Dahlberg, 2003). D'autre part, une vague de faillites locales se traduirait par des pertes pour les banques

portugaises, augmentant encore leurs besoins de recapitalisation, déjà significatifs. Dans la conjoncture actuelle, une telle évolution pourrait nuire à la confiance des investisseurs dans les autres emprunteurs publics, y compris l'État lui-même. Globalement, cette analyse amène à penser qu'une aide financière devrait être fournie aux collectivités locales en difficulté dans le cas de problèmes de liquidités, c'est-à-dire lorsqu'une aide limitée et temporaire peut suffire à rétablir la viabilité de la dette, mais que l'administration devrait être prête à accepter la faillite des autorités insolvables dans certaines situations, de façon à réduire les problèmes d'aléa moral.

Dans le cas de Madère, le programme comporte des risques importants, car le déficit de 2011 a été en fait plus important qu'escompté et les engagements totaux de la région (y compris les arriérés et la dette des entreprises publiques locales) ne sont pas encore connus, mais pourraient représenter pas moins de 150 % du PIB régional. Par ailleurs, l'hypothèse du programme selon laquelle la région connaîtra une croissance de même rythme que celle de l'ensemble du pays semble être relativement fragile, compte tenu en particulier du recours traditionnellement important à la demande publique dans la région. Le succès du programme dépendra de l'aptitude de la région à trouver de nouvelles sources de croissance dans le secteur privé, malgré l'augmentation des impôts, et à respecter les objectifs de dépenses, notamment en matière d'investissement public. Il faudra pour cela renforcer solidement le cadre budgétaire régional. L'administration centrale devrait suivre de près la solvabilité de la région, car il existe un risque significatif que celle-ci ne soit pas en mesure de rembourser l'ensemble de sa dette, rendant une restructuration inévitable.

Des mesures sont nécessaires pour améliorer le cadre budgétaire local et régional

Il importe que l'aide financière fournie aux municipalités soit accompagnée d'une amélioration du cadre budgétaire local et régional afin d'assurer la réduction de la dette à moyen terme. Dans cette optique, les autorités se sont engagées à présenter des lois révisées sur le financement des administrations locales et régionales d'ici à la fin de 2012. Des mesures importantes dans ce domaine ont déjà été prises dans le cadre de la réforme de 2007 de la loi sur le financement des collectivités locales, qui exige notamment des municipalités qu'elles assainissent leurs comptes ainsi que ceux des entreprises publiques locales et les soumettent à un audit extérieur. Cependant, la mise en œuvre de ces mesures a été retardée par l'opposition qui s'est manifestée au niveau municipal (Blöchliger et Vammalle, 2012). Dans le contexte actuel, leur mise en œuvre rapide devrait être une priorité. La réforme de 2007 a aussi introduit des plafonds pour la dette municipale totale (125 % des recettes annuelles) et la dette à court terme (10 % des recettes annuelles). Afin d'empêcher que ces règles ne soient contournées, leur champ d'application devrait être élargi pour couvrir l'ensemble du passif des autorités locales, comme les arriérés de paiement, les dettes des entreprises publiques locales et les paiements futurs actualisés au titre des contrats PPP. En outre, une règle d'équilibre budgétaire pourrait être introduite, comme cela est relativement courant dans les collectivités locales des pays de l'OCDE (Sutherland *et al.*, 2005), ce qui offrirait l'avantage de la cohérence avec la règle de déficit plus large de l'administration centrale.

Le cadre budgétaire local devrait aussi inciter les autorités locales et régionales à rembourser leurs arriérés, qui se sont accumulés pour atteindre près de 2.8 milliards d'euros (1.6 % du PIB) à la fin de 2011, et augmentaient encore dans les premiers mois de 2012. À cette fin, l'administration prévoit d'appliquer aux municipalités le cadre budgétaire de « contrôle des engagements », qui a été mis en place au niveau central. Dans ce cadre,

les entités ne sont pas autorisées à dépenser plus qu'elles ne s'attendent à recevoir et celles ayant des arriérés de paiements sont contraintes d'adopter des plafonds de dépenses plus ambitieux. Pour que ce cadre soit totalement efficace, il sera nécessaire d'empêcher les municipalités de faire des prévisions de recettes trop optimistes, pratique fréquente par le passé. Le ministère des Finances devra dans cette optique exercer un rôle de supervision, alors que le Conseil budgétaire pourrait être aussi impliqué dans les tâches de suivi. En outre, les municipalités devraient être tenues de placer leurs fonds dans un compte dédié au Trésor (et non dans un compte bancaire privé), afin de faciliter les contrôles et de réduire la dette publique brute de l'administration centrale (grâce à une consolidation accrue).

Le caractère cyclique des recettes locales devrait être réduit

Les recettes locales souffrent d'une cyclicité particulièrement importante et leur contraction abrupte ces quelques dernières années a joué un grand rôle dans l'accumulation de la dette locale. Parmi ces recettes figurent celles tirées de l'impôt sur les transactions immobilières et de l'impôt sur les sociétés, qui sont toutes deux par nature très sensibles au cycle économique (encadré 1.3). Par exemple, les recettes au titre de l'impôt sur les transactions immobilières ont baissé de 40 % entre 2007 et 2009 (graphique 1.14). En outre, les transferts de l'administration centrale diminuent aussi dans les périodes de ralentissement économique. Cette instabilité des recettes est problématique, car les collectivités locales sont généralement moins bien équipées pour faire face à des variations des recettes que l'administration centrale (Norregaard, 1997). Dans l'éventualité de l'introduction par les collectivités locales d'une règle d'équilibre budgétaire, réduire cette cyclicité serait d'autant plus important que les collectivités locales seraient sinon amenées à adopter un comportement de dépenses très procyclique.

Plusieurs mesures contribueraient à réduire la cyclicité des recettes locales. Premièrement, les impôts immobiliers devraient reposer moins sur les transactions immobilières que sur l'imposition récurrente des propriétés, comme recommandé dans l'Étude de 2010. Une telle mesure rendrait les recettes locales moins instables et encouragerait aussi la mobilité de la main-d'œuvre, stimulant par conséquent la croissance potentielle. Deuxièmement, les transferts de l'administration centrale aux collectivités locales devraient être fixés à l'avance sur une base pluriannuelle, ce qui réduirait leur volatilité et donnerait aux municipalités plus de certitudes quant à leurs ressources futures. Cette mesure constituerait une contrepartie juste à la surveillance plus stricte imposée par l'administration centrale. Un autre avantage serait qu'elle limiterait la possibilité de transferts plus élevés aux collectivités locales lors des années d'élection, car des observations montrent que des motivations électorales conduisent couramment à une telle distorsion, malgré les règles existantes (Veiga et Veiga, 2011). Une troisième option serait d'accroître l'autonomie budgétaire des autorités locales, qui est peu importante par rapport aux autres pays, afin de leur permettre de faire face à une chute des recettes en augmentant les impôts locaux. Cette amélioration de l'autonomie budgétaire pourrait conduire aussi à une plus grande efficacité des services publics en renforçant la responsabilité de l'administration locale à l'égard des contribuables (Blöchliger et Pinero-Campos, 2011 ; Joumard et Kongsrud, 2003). Cependant, cette option ne devrait être envisagée qu'une fois mis en œuvre les efforts locaux de rationalisation des dépenses, car la perspective de ressources fiscales supplémentaires pourrait compromettre les efforts en question. Enfin, une pratique courante consiste pour les municipalités à prélever des « compensations »

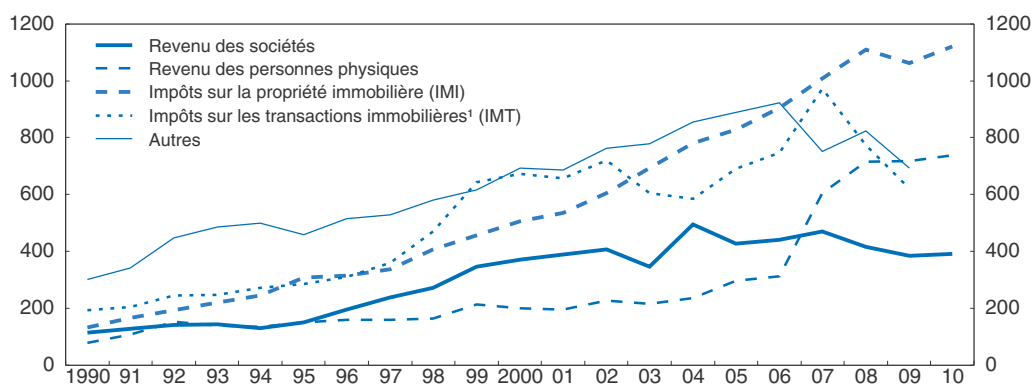
Encadré 1.3. Les municipalités ont des ressources cycliques et peu d'autonomie budgétaire

Les municipalités tirent environ la moitié de leurs ressources des impôts et des redevances prélevés au niveau local et l'autre moitié des transferts de l'administration centrale et des fonds structurels de l'UE. Les plus pauvres d'entre elles tendent à être plus tributaires des transferts car leurs rentrées fiscales sont moindres. Les impôts locaux sont essentiellement liés à l'immobilier, puisque 30 % des recettes fiscales locales proviennent des impôts fonciers et 20 % des taxes sur les transactions immobilières. Les municipalités fixent les taux de l'impôt foncier, dans une fourchette définie au niveau central, mais pas ceux des taxes sur les transactions immobilières. Les autres ressources fiscales proviennent notamment d'un impôt local sur les bénéfices des sociétés (*derrama*) et d'une fraction de la taxe sur les véhicules. L'autonomie budgétaire relativement peu importante des municipalités a été légèrement renforcée en 2007, lorsqu'elles ont été autorisées à récupérer jusqu'à 5 % de l'impôt sur le revenu des personnes physiques prélevé sur leurs résidents, les contribuables gardant cette part si elle n'est pas réclamée par leur municipalité.

En ce qui concerne les transferts de l'administration centrale, les municipalités reçoivent un quart des recettes nationales au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la taxe sur la valeur ajoutée. Ces recettes sont distribuées sur la base de critères démographiques, géographiques et environnementaux, avec un système de péréquation assurant une forte redistribution en faveur des municipalités les plus pauvres. Il n'existe pas de mécanisme pour lisser ces transferts, ce qui signifie qu'une diminution des recettes fiscales nationales se traduit directement par une diminution des transferts aux municipalités, mais avec un décalage de deux années. Dans les transferts de l'administration centrale aux municipalités entrent aussi des fonds préaffectés pour financer des dépenses spécifiques au titre de l'éducation, de la santé et de la politique sociale.


Graphique 1.14. Les recettes fiscales des collectivités locales au Portugal

Millions d'euros



1. Depuis 1995 cet impôt est perçu par l'administration centrale pour être ensuite reversé aux collectivités locales.

Source : OCDE (2012), « Recettes fiscales : Portugal », *Statistiques fiscales de l'OCDE* (base données), mai.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669952>

auprès des entreprises (par exemple, fermes éoliennes, grandes surfaces) s'établissant dans leurs juridictions. Cette possibilité devrait être réduite de façon à rendre les

municipalités moins tributaires de cette source incertaine de recettes, qui nuit également à l'environnement des entreprises.

Les possibilités d'améliorer l'efficacité des dépenses locales sont nombreuses

Une amélioration de l'efficacité des dépenses locales sera indispensable au succès de l'effort d'assainissement, car de fortes réductions des dépenses sont nécessaires pour équilibrer les budgets locaux face à la baisse des recettes. Il ressort des travaux empiriques que d'importantes possibilités de gains d'efficacité existent, pouvant représenter pas moins de 40 % pour l'échantillon des municipalités constituant la région de Lisbonne (Afonso et Fernandes, 2003). De fait, les municipalités n'ont guère été incitées à l'efficacité au cours de la dernière décennie en raison de la croissance dynamique des recettes, du faible coût du crédit et d'un cadre budgétaire déficient qui a favorisé, notamment dans les entreprises publiques locales, l'accumulation de dettes. La fragmentation excessive est aussi une source d'inefficacité, certaines paroisses civiles ne comptant que quelques centaines de personnes et la coopération intermunicipale étant encore peu développée. Les rigidités caractérisant les contrats de travail, qui doivent être alignés sur ceux de l'administration centrale, pourraient aussi avoir limité la flexibilité des municipalités en matière de personnel. Cependant, cet alignement favorisera sans doute aujourd'hui la réduction des dépenses locales, car l'administration centrale est en train d'introduire d'importantes réductions de salaires dans la fonction publique. Enfin, les collectivités locales ont tendance à investir excessivement dans l'infrastructure, bien que les besoins de base dans ce domaine soient déjà dans une large mesure satisfaits (da Silva, 2008 – chapitre 2), ce qui donne à penser que, dans l'éventualité de l'introduction d'une règle locale d'équilibre budgétaire, il faudrait que les dépenses d'investissement soient incluses dans le champ de la règle.

Pour améliorer l'efficacité des dépenses, les autorités sont déterminées à présenter de nouveaux textes de loi, avant la fin de 2012, concernant à la fois les municipalités et les régions autonomes. Parmi les mesures envisagées figurent une évaluation et une restructuration des entreprises publiques locales, une réduction de 30 % du nombre de paroisses civiles (avec une priorité plus marquée pour les zones urbaines) et la facilitation de la coopération interurbaine (gouvernement portugais, 2011). Ces mesures sont satisfaisantes et devraient être complétées par une utilisation généralisée des analyses comparatives et des indicateurs de performance, qui peuvent utilement contribuer au renforcement de l'efficacité des dépenses locales (Mizell, 2006 ; OCDE, 2009d) comme en témoigne, par exemple, le succès du système « Kostra » en Norvège (OCDE, 2008b, encadré 3.11). Dans ce domaine, les efforts pourraient d'abord porter sur l'alimentation en eau, l'assainissement et la gestion des déchets, domaines où des indicateurs faciliteraient les mesures de rationalisation dans le secteur des entreprises publiques locales, tout en ayant également des retombées positives sur l'environnement (OCDE, 2011b). En outre, une coopérative d'achat pourrait être créée pour tirer parti des économies d'échelle lors de l'achat des fournitures.

Une meilleure utilisation des fonds structurels de l'UE atténuerait les besoins d'assainissement budgétaire

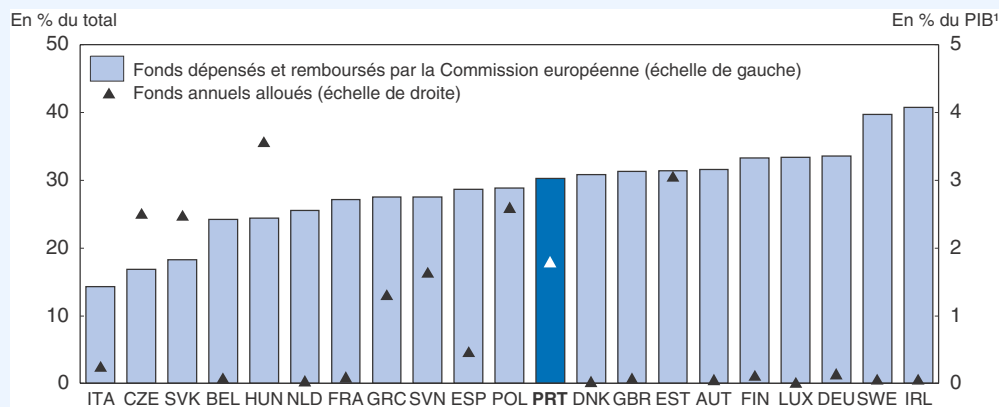
Les fonds structurels et les fonds de cohésion de l'UE sont une ressource non négligeable pour l'économie portugaise, représentant 2 % environ du PIB chaque année (encadré 1.4). Dépenser efficacement ces ressources est aujourd'hui d'autant plus important qu'elles font partie des seuls moyens de financement restant de l'économie

Encadré 1.4. Fonds structurels et de cohésion de l'UE reçus par le Portugal

Le Portugal est le plus gros bénéficiaire des fonds structurels et de cohésion de l'UE parmi les « anciens » États membres, avec une allocation représentant 1.8 % du PIB par an pour 2007-13 (graphique 1.15). Les fonds alloués au Portugal sont répartis à peu près également entre trois priorités : « développement territoriale » (essentiellement investissement d'infrastructure), « compétitivité » (aide aux entreprises et à l'innovation) et « potentiel humain » (éducation et formation, y compris infrastructures scolaires). Par comparaison avec les programmes passés et les autres pays, un rang plus élevé de priorité est donc accordé à l'éducation, avec un recul de la part de l'infrastructure, ce qui témoigne que les besoins d'infrastructure fondamentaux du Portugal sont aujourd'hui largement couverts, alors que les déficiences au niveau de l'enseignement restent un goulet d'étranglement important pour la croissance.

Graphique 1.15. Utilisation des fonds structurels et de cohésion de l'UE à la fin de 2011

Fonds alloués pendant la période 2007-13



1. Moyenne de la période 2007-13, prévisions d'Eurostat.

Source : QREN (2012), « Indicadores Conjunturais de Monitorização », Boletim Informativo 14, Comissão Técnica de Coordenação do Qren et Eurostat (2012), « Économie et finances », Base de données Eurostat, mai.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669971>

La sélection des projets financés par les fonds de l'UE relève des autorités nationales et régionales eu égard à un ensemble de programmes opérationnels reflétant les trois priorités nationales. Chaque programme peut recevoir des financements de l'un des trois fonds de l'UE ou de plusieurs : le Fonds européen de développement régional, pour des activités comme les investissements d'infrastructure et l'aide aux petites et moyennes entreprises, le Fonds social européen, essentiellement pour l'éducation, et le Fonds de cohésion, pour les activités liées au transport et à l'environnement. Au Portugal, les projets privés sont choisis par des comités de sélection après des appels d'offres publics, alors que les projets publics sont soit directement intégrés dans les programmes publics (par exemple, programmes de construction de bâtiments scolaires) soit sélectionnés par les autorités locales conformément aux lignes directrices convenues avec les parties prenantes locales. Les grands projets d'infrastructure (d'un montant supérieur à 50 millions d'euros) exigent aussi des analyses coûts-avantages *ex ante* et une approbation expresse de la Commission européenne. Le suivi relève essentiellement des autorités nationales, la Commission européenne n'étant chargée que de suivre les cadres de gouvernance nationaux et consacrant relativement peu de moyens à la lutte contre la fraude.*

* *Financial Times* (2010), « Net That Fails to Catch EUR 700m Errors », rapport approfondi sur les fonds structurels de l'UE, 30 novembre.

dans le contexte actuel de désendettement et d'assainissement budgétaire. Le premier enjeu consiste à assurer que tous les fonds disponibles sont dépensés malgré les graves contraintes de financement auxquelles sont confrontés les partenaires nationaux, qui ont notamment conduit à l'annulation de grands projets d'infrastructure (nouvel aéroport de Lisbonne, train à grande vitesse Lisbonne-Madrid). Le deuxième enjeu, plus important, tient à la nécessité d'utiliser les fonds en question de la manière la plus productive possible, ce qui suppose notamment le renforcement de la gouvernance pour empêcher que les tentatives faites pour absorber les fonds ne nuisent à une sélection attentive des projets et pour réduire les possibilités d'ingérence politique, car des données empiriques montrent que les motivations électorales influent sur l'allocation des fonds aux municipalités (Veiga, 2010).

Pour ce qui est de l'absorption des fonds de l'UE, le Portugal obtient de meilleurs résultats que lors du cycle précédent (Marzinetto, 2011) et que la plupart des autres gros bénéficiaires de ces fonds (graphique 1.15). À la fin de 2011, 80 % des fonds alloués pour 2007-13 – qui doivent être dépensés au plus tard en 2015 – avaient déjà été affectés à certains projets, 40 % avaient été effectivement dépensés et 30 % avaient déjà été remboursés par la Commission européenne (gouvernement portugais, 2012). Pour stimuler l'absorption, les autorités portugaises ont progressivement diminué la part des fonds alloués aux programmes de transport et d'infrastructure environnementale, dans le cadre desquels de nombreux projets ont été annulés, pour augmenter celle destinée à d'autres programmes, notamment dans le secteur de la formation. Dans cette optique, une évaluation des projets inactifs a été réalisée en avril 2012, afin de libérer jusqu'à 1.5 milliard d'euros de fonds en vue d'une réaffectation. L'absorption des fonds sera aussi améliorée par la décision prise par l'UE en décembre 2011 de réduire les taux locaux de cofinancement dans les pays en crise. Pour le Portugal, ces taux pourraient ainsi passer d'une moyenne de 30 % à 15 %. Cette diminution du cofinancement s'appliquera pour 2010-13, mais seulement rétroactivement, c'est-à-dire pour les projets déjà sélectionnés, afin d'éviter d'attirer des projets de qualité inférieure.

Dans ce contexte, les fonds de l'UE devraient être stratégiquement réorientés vers les deux priorités économiques les plus pressantes du Portugal : remédier à la pénurie de crédits dont souffrent les petites et moyennes entreprises (PME) et éviter que le chômage d'un niveau élevé ne devienne structurel. Pour ce qui est du premier objectif, des ressources supplémentaires devraient être consacrées à la fourniture de financements ou de garanties aux PME viables, ce qui pourrait exiger de la Commission européenne qu'elle approuve le redéploiement des fonds entre les programmes. En outre, des mesures devraient être prises pour faciliter la participation des PME aux projets financés par l'UE, par exemple en clarifiant les procédures d'appel d'offres, en aidant les PME à se conformer aux (lourdes) procédures administratives et en leur permettant d'intervenir davantage dans l'affectation stratégique des fonds. Pour mieux s'attaquer aux problèmes du chômage, les fonds devraient être davantage orientés vers les politiques actives du marché du travail, comme des programmes de formation ciblés pour les chômeurs (en particulier les jeunes), mesure qui est aussi encouragée par les autorités européennes (Conseil européen, 2012).

En outre, des efforts redoublés doivent être faits pour améliorer la gouvernance, compte tenu en particulier de la diminution des taux de cofinancement. Au niveau macroéconomique, un Comité ministériel de coordination, présidé par le ministre des Finances, a récemment été créé. Il peut contribuer à répondre à la nécessité d'un arbitrage

de haut niveau dans l'affectation stratégique des fonds à la fois entre les secteurs et entre les régions (Barca et al., 2012). Des procédures de contrôle stratégique sont aussi introduites pour évaluer l'efficacité des politiques et réorienter les fonds au besoin, ce dont il faut se féliciter car l'évaluation et la réalisation continue d'analyses comparatives sont indispensables à une utilisation efficace (OCDE, 2009d). Ces évaluations devraient être généralisées et réalisées par un organe indépendant et leurs résultats devraient être publiés. Au niveau plus microéconomique, il est possible de rationaliser l'affectation des fonds en généralisant les analyses économiques *ex ante* et en déléguant la sélection des projets publics à des organismes plus indépendants et plus responsables afin de réduire l'ingérence politique. Par ailleurs, il faudrait consacrer davantage de moyens à la lutte contre la fraude, car les projets d'investissement dans des programmes de formation, par exemple, tendent à être plus difficiles à suivre que les projets d'infrastructure. Enfin, un dialogue plus soutenu devrait être encouragé au niveau régional entre les représentants de l'administration centrale et les parties prenantes locales, afin de stimuler l'émergence de projets d'inspiration locale prenant davantage en compte les intérêts régionaux (OCDE, 2008b).

Encadré 1.5. **Résumé des recommandations pour rétablir la viabilité budgétaire et améliorer l'efficacité du secteur public**

Politique et cadre budgétaires

- Les autorités devraient viser à atteindre les objectifs de déficit nominal prévus dans le programme, notamment en respectant le niveau des dépenses budgétisées à tous les échelons des administrations publiques. Si les risques se matérialisent dans une large mesure et si la croissance est bien inférieure à celle prévue dans le programme, les stabilisateurs automatiques devraient pouvoir jouer au moins partiellement.
- Il faudrait introduire une règle de dépenses publiques explicite et facilement applicable, compatible avec les prévisions de recettes et les objectifs budgétaires à moyen terme et conforme au cadre budgétaire européen.
- Le Conseil budgétaire devrait s'occuper en priorité de ses fonctions de base, notamment l'évaluation des prévisions macroéconomiques et budgétaires et du respect des règles budgétaires et la formulation de recommandations sur la politique budgétaire à l'État. Ses membres devraient être autorisés à exercer une autre activité rémunérée.
- Le ministre des Finances devrait être tenu de communiquer une réponse formelle aux rapports du Conseil budgétaire afin d'ancrer le rôle de ce Conseil dans le débat sur les politiques à suivre.

Entreprises publiques et partenariats public-privé

- Pour améliorer la transparence des entreprises publiques, il faudrait définir précisément et indiquer dans les comptes publics les subventions qui seront versées aux compagnies de transport urbain en contrepartie d'un niveau convenu de services et au moins de l'équilibre opérationnel.
- Le réseau et les services ferroviaires devraient continuer à être rationalisés, en remplaçant les lignes moins fréquentées par des services d'autobus pour améliorer la performance des entreprises publiques.
- Les futurs partenariats public-privé devraient être budgétisés de la même façon que les autres investissements, afin d'éviter qu'ils ne soient utilisés pour différer les dépenses dans le futur.

Encadré 1.5. Résumé des recommandations pour rétablir la viabilité budgétaire et améliorer l'efficacité du secteur public (suite)

Collectivités locales et fonds structurels de l'UE

- Comme prévu, le soutien aux administrations locales et régionales devrait être soumis à des lignes directrices strictes et transparentes et s'accompagner d'améliorations du cadre budgétaire. Les municipalités devraient être expressément tenues de réserver les fonds qui leur sont alloués dans un compte dédié auprès du Trésor.
- La stabilité des recettes des collectivités locales devrait être améliorée, en diminuant la part de l'impôt sur les transactions immobilières au profit d'un impôt récurrent plus élevé sur la propriété et en fixant les transferts de l'État sur une base pluriannuelle.
- L'efficacité des dépenses locales devrait être encouragée par la généralisation des analyses comparatives et des indicateurs de performance.
- L'absorption des fonds structurels de l'UE devrait être davantage stimulée en transférant autant que possible les fonds disponibles à l'octroi de crédits aux PME et à des programmes de formation ciblés, alors que la gouvernance devrait être renforcée pour améliorer l'efficacité.

Notes

1. Plus exactement, en supposant une élasticité constante des recettes par rapport au PIB :

$$\Delta sb_t = \left[\frac{EXP_{t-1}}{GDP_{t-1}} + \frac{EXP_t}{GDP_t} \right] \times (\alpha_t - g_t) \times \frac{1}{(1 + (\alpha_t - (g_t - \alpha_t) / 2))}$$

où Δsb correspond à la modification du solde structurel, EXP aux dépenses, PIB au PIB nominal potentiel, g au taux de croissance du PIB nominal potentiel et α au taux de croissance des dépenses totales.

2. Le total des arriérés de paiements des administrations locales et régionales a atteint 2.8 milliards d'euros à la fin de 2011 (Commission européenne, 2012), alors que les dettes à court terme (moins d'une année) de ces administrations se chiffraient à 1.3 milliard d'euros (Banque du Portugal, 2012).

Bibliographie

- Afonso, A. et S. Fernandes (2003), « Efficiency of Local Government Spending: Evidence for the Lisbon Region », *Working Papers*, n° 2003/09, Département économique, Département d'économie de l'Institut supérieur d'économie et de gestion (ISEG), Université technique de Lisbonne.
- Ahrend, R., J. Arnold et C. Moeser (2011), « The Sharing of Macroeconomic Risk », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 877, Éditions OCDE.
- Araújo, S. et D. Sutherland (2010), « Public-Private Partnerships and Investment in Infrastructure », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 803, Éditions OCDE.
- Arnold, J. (2008), « Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth?: Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 643, Éditions OCDE.
- Banque du Portugal (2012), *Boletim Estatístico*, mai.

- Barca, F., P. McCann et A. Rodríguez-Pose (2012), « The Case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches », *Journal of Regional Science*, vol. 52, n° 1.
- Blöchliger, H. et C. Vammalle (2012), « Portugal: The Reform of the Local Finance Law », *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*, OECD Fiscal Federalism Studies, Éditions OCDE.
- Blöchliger, H. et J.M. Pinero-Campos (2011), « Tax Competition between Sub-Central Governments », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 872, Éditions OCDE.
- Brzozowski, M. et J. Siwinski-Gorzela (2010), « The Impact of Fiscal Rules on Fiscal Policy Volatility », *Journal of Applied Economics*, vol. 13, n° 2, Elsevier.
- Callan, T., C. Leventi, H. Levy, M. Matsaganis, A. Paulus et H. Sutherland (2011), « The Distributional Effects of Austerity Measures: A Comparison of Six Countries », *Research Note*, n° 2, Social Situation Observatory, Commission européenne.
- Calmfors, L. (2010), « The Swedish Fiscal Policy Council – Experiences and Lessons », document présenté à la conférence sur « Independent Fiscal Policy Institutions », 18-19 mars, Budapest.
- Calmfors, L. et S. Wren-Lewis (2011), « What Should Fiscal Councils Do? », *Economic Policy*, vol. 26, n° 68, Blackwell Publishing.
- Celasun, O., X. Debrun et J.D. Ostry (2006), « Primary Surplus Behaviour and Risks to Fiscal Sustainability in Emerging Market Countries: A “Fan-Chart” Approach », *IMF Working Paper*, n° 06/67, Fonds monétaire international.
- Commission européenne (2012), « The Economic Adjustment Programme for Portugal, Third Review », *Occasional Paper*, n° 95, avril.
- Conseil de l'Europe (2011), « Statement by the Euro Area Heads of State or Government », Bruxelles, 9 décembre.
- Conseil de l'Europe (2012), « Statement of the Members of the European Council, 31 January 2012 ».
- Conseil sur les finances publiques du Portugal (2012), « Portugal's Fiscal Strategy 2012-2016 », *Report*, n° 1/2012, Conselho das Finanças Públicas.
- Corsetti, G., A. Meier et G. Müller (2012), « What Determines government Spending Multipliers? », *IMF Working Paper*, n° 12/150, Fonds monétaire international.
- Debrun, X., D. Hauner et M.S. Kumar (2009), « Independent Fiscal Agencies », *Journal of Economic Surveys*, vol. 23, n° 1, Wiley Blackwell.
- DGTF (Direção-Geral do Tesouro e Finanças) (2011a), *Sector Empresarial do Estado Relatório 2011*.
- DGTF (2011b), *Parcerias Público-Privadas e Concessões Relatório 2011*, Direção-Geral do Tesouro e Finanças.
- EPEC (European PPP Expertise Centre) (2010), « Market Update: Review of the European PPP Market in 2010 ».
- FMI (Fonds monétaire international)(2009), *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*.
- Gouvernement portugais (2011), « Documento Verde da Reforma da Administração Local », Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares.
- Gouvernement portugais (2012), « Indicadores Conjunturais de Monitoração », *Boletim Informativo*, n° 14, Comissão Técnica de Coordenação do QREN.
- Guichard, S., M. Kennedy, E. Wurzel et C. André (2007), « What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 553, Éditions OCDE.
- Hagemann, R. (2010), « Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 829, Éditions OCDE.
- Hauptmeier, S.A., J. Sanchez-Fuentes et L. Schuknecht (2011), « Towards Expenditure Rules and Fiscal Sanity in the Euro Area », *Journal of Policy Modeling*, vol. 33, n° 4, Elsevier.
- Instituto Nacional de Estatística (2011), « Excessive Deficit Procedure, First Notification 2011 », 31 mars.
- Intrum Justitia (2011), *European Payment Index 2011*, Intrum Justitia AB.
- Journard, I. et P. Kongsrud (2003), « Les relations financières entre l'État et les collectivités locales », *Revue économique de l'OCDE*, n° 36, Éditions OCDE.

- Kappeler, A. et M. Nemoz (2010), « Public-Private Partnerships in Europe – Before and During the Recent Financial Crisis », *Economic and Financial Report*, n° 4, Banque européenne de l'investissement.
- Kopits, G. (2011), « Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 11, n° 3, Éditions OCDE.
- Lenain, P., R. Hagemann et D. Carey (2010), « Restoring Fiscal Sustainability in the United States », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 806, Éditions OCDE.
- Marzinetto, B. (2011), « A European Fund for Economic Revival in Crisis Countries », *Bruegel Policy Contributions*, n° 2011/01, Bruegel.
- Ministère de l'Économie (2011), *Plano Estratégico dos Transportes, Mobilidade Sustentável, Horizonte, 2011-15*, Ministério da Economia e do Emprego, octobre.
- Ministère des Finances (2011a), « Fiscal Strategy Document 2011-2015 », Ministério das Finanças, août.
- Ministère des Finances (2011b), « Note on the Portuguese Fiscal Consolidation 2010 and 2011 », *Press Release*, 5 avril, Ministério das Finanças.
- Mizell, L. (2006), « Promoting Performance: Using Indicators to Enhance the Effectiveness of Sub Central Spending », *Fiscal Federalism Network Working Papers*, n° 5, Éditions OCDE.
- Norregaard, J. (1997), « Tax Assignment », *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, T. Ter-Minasian (dir. pub.), Fonds monétaire international.
- OCDE (2002), « Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques de l'OCDE », *La Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n° 3, Éditions OCDE.
- OCDE (2008a), *OECD Review of Budgeting in Portugal*, Éditions OCDE.
- OCDE (2008b), *Examens territoriaux de l'OCDE : Portugal 2008*, Éditions OCDE.
- OCDE (2009a), *Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire mars 2009*, Éditions OCDE.
- OCDE (2009b), *Panorama des administrations publiques 2009*, Éditions OCDE.
- OCDE (2009c), *Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni 2009*, Éditions OCDE.
- OCDE (2009d), *Conduire les politiques de développement régional : Les indicateurs de performance*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011a), « Budgeting Features that Strengthen Fiscal Policy in OECD Countries: Results from the OECD Budget Practices and Procedures Database », *GOV/PGC/SBO(2011)11*, papier présenté à la 7^e réunion annuelle du Réseau des hauts responsables du budget de l'OCDE sur la performance et les résultats, 9-10 novembre.
- OCDE (2011b), *Examens environnementaux de l'OCDE : Portugal 2011*, Éditions OCDE.
- Pettersson-Lidbom, P. et M. Dahlberg (2003), « An Empirical Approach for Evaluating Soft Budget Constraints », *Working Paper Series*, n° 28, Département économique, Université d'Uppsala.
- Reis, R.F. (2012), « The Impact of PPPs Contracting on Portugal's Fiscal Position and What Can Be Done About It », présentation à la 5^e réunion annuelle des Hauts responsables des Partenariats public-privé, mars.
- Schick, A. (2010), « Post Crisis Fiscal Rules: Stabilising Public Finance while responding to Economic Aftershocks », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 10, n° 2, Éditions OCDE.
- Silva, J. da (2008), « Local Governments in Portugal », *Urban Public Economics Review*, n° 9, Département d'économie appliqué, Université de Santiago de Compostela.
- Sorbe, S. (2012), « Portugal: Assessing the Risks About the Speed of Fiscal Consolidation in an Uncertain Environment », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, à paraître.
- Sutherland, D., P. Hoeller et R. Merola (2012), « Fiscal Consolidation: Part 1. How Much is Needed and How to Reduce Debt to a Prudent Level? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 932, Éditions OCDE.
- Sutherland, D., R. Price et I. Joumard (2005), « Fiscal Rules for Sub-central Governments: Design and Impact », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 465, Éditions OCDE.

Veiga, L.G. (2010), « Determinants of the Assignment of EU Funds to Portuguese Municipalities », *NIPE Working Papers*, n° 11, Universidade do Minho.

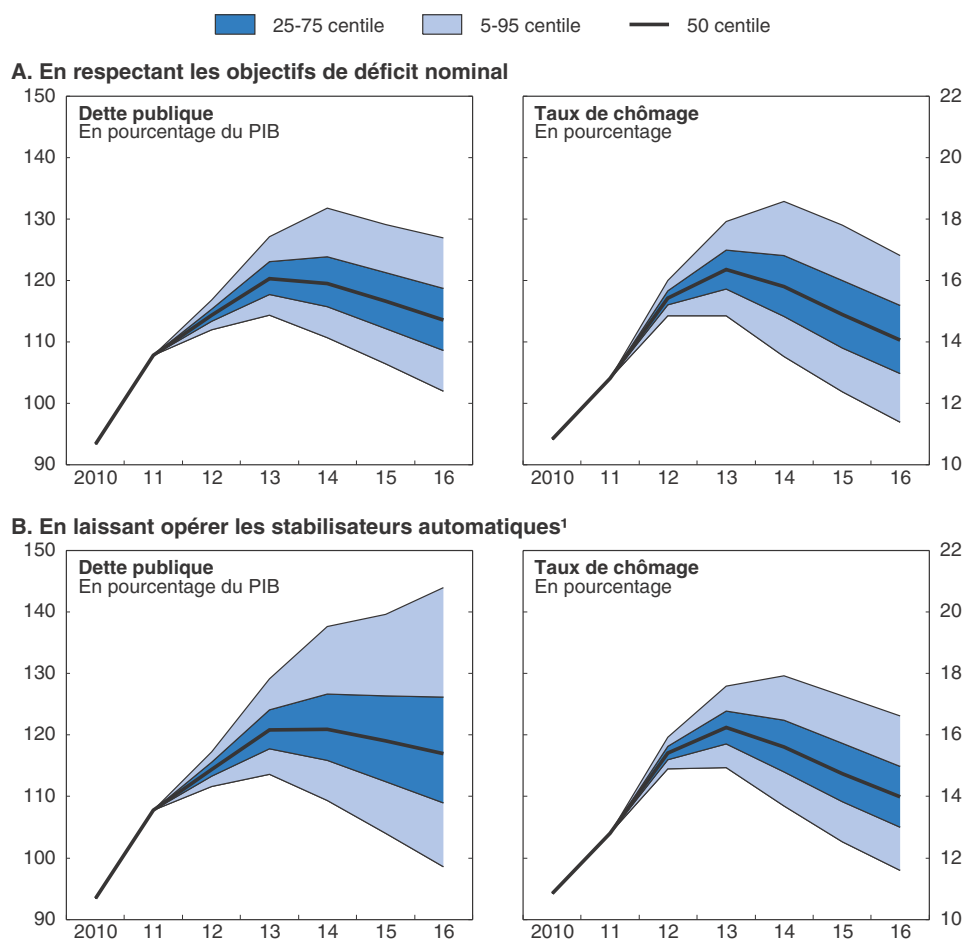
Veiga, L. et F. Veiga (2011), « Intergovernmental Fiscal Transfers as Pork Barrel », *Public Choice*, n° 110, Springer.

ANNEXE 1.A1

Sensibilité des résultats des simulations stochastiques


Cette annexe présente la sensibilité des résultats des simulations stochastiques indiqués dans le graphique 1.2 et le graphique 6 de la partie « Évaluation et recommandations » à différentes hypothèses de multiplicateur budgétaire et de croissance potentielle.

Graphique 1.A1.1. **Analyse de sensibilité : multiplicateur budgétaire de 0.5 (au lieu de 1)**



1. En respectant les objectifs de déficit primaire structurel.

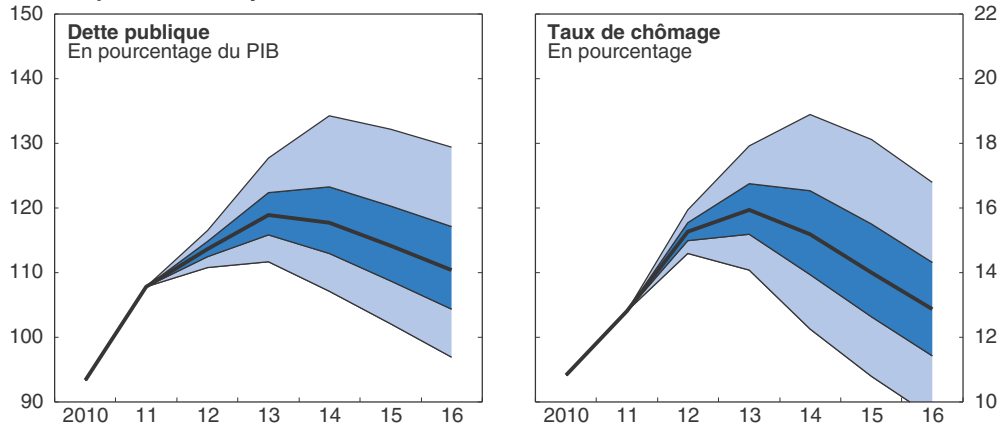
Source : S. Sorbe (2012), « Portugal: Assessing the Risks about the Speed of Fiscal Consolidation in an Uncertain Environment », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, à paraître.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669990>

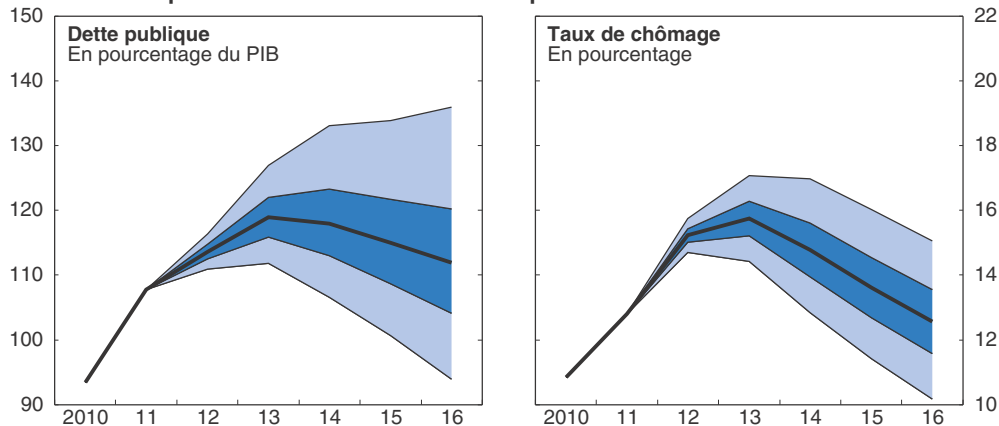
Graphique 1.A1.2. **Analyse de sensibilité : croissance potentielle moyenne de +1 % (au lieu de +0.3 %) au cours de la période 2012-16**

■ 25-75 centile ■ 5-95 centile — 50 centile

A. En respectant les objectifs de déficit nominal




B. En laissant opérer les stabilisateurs automatiques¹



1. En respectant les objectifs de déficit primaire structurel.

Source : S. Sorbe (2012), « Portugal: Assessing the Risks about the Speed of Fiscal Consolidation in an Uncertain Environment », Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE, à paraître.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932670009>

Chapitre 2

Rééquilibrer l'économie et renouer avec la croissance par la création d'emplois et une meilleure affectation des capitaux

L'économie portugaise s'est caractérisée ces dix dernières années par une croissance faible et des déficits volumineux des paiements courants. L'accès au crédit facile sur les marchés mondiaux, conjugué jusqu'à ces derniers temps à une absence de dispositifs incitant les banques à limiter leur ratio prêts/dépôts, a permis de financer à l'international une forte consommation et des investissements élevés par rapport au produit intérieur brut (PIB), par un recours excessif du secteur bancaire aux marchés de capitaux. Ce phénomène a abouti à un endettement important des ménages et des entreprises, et rendu les banques vulnérables à un retournement de la confiance des investisseurs. Cela étant, l'investissement et le crédit ont été principalement orientés vers les secteurs protégés, donnant naissance à une infrastructure routière, à des capacités de production d'électricité et à un stock de logements surdimensionnés. Les carences des institutions du marché du travail ont encore sapé la productivité et entravé l'ajustement des salaires, rendant encore plus difficiles les gains de compétitivité-coûts.

Le processus de désendettement déclenché par la perte de l'accès aux financements internationaux contribue à réduire rapidement les déficits extérieurs, mais il pourrait également engendrer une contraction du crédit préjudiciable pour l'économie, ce qui accroît l'importance des autres stratégies de financement pouvant être mises en œuvre par les entreprises, telles qu'un recours accru aux financements sur fonds propres. Pour renouer avec la croissance, le Portugal doit favoriser le redéploiement de la main-d'œuvre et du capital, pour l'essentiel vers les secteurs exportateurs. Dans le prolongement des initiatives et des engagements qu'ils ont pris récemment, les pouvoirs publics devront réformer les politiques publiques qui faussent de longue date la répartition des investissements, veiller à ce que les banques comptabilisent et provisionnent comme il se doit leurs prêts problématiques et, sur le front de l'emploi, réduire la segmentation du marché du travail et renforcer les formations ciblées. Des réformes concernant la fixation des salaires, l'imposition du travail, les allocations de chômage et les politiques d'activation stimuleront la création d'emplois et renforceront de ce fait la croissance de la production tout en évitant l'enracinement d'un chômage élevé mettant en péril la cohésion sociale.

La crise a rendu les déséquilibres intenables

Après une décennie perdue, l'économie portugaise s'est engagée dans un délicat processus d'ajustement économique et de réforme. De 2001 à 2010, la croissance du produit intérieur brut (PIB) réel s'est établie en moyenne à 0.6 % seulement et le chômage a pratiquement triplé. Les institutions du marché du travail ont pesé sur la croissance de la productivité et entravé la modération des salaires, portant atteinte à la compétitivité extérieure. Toute une série de dysfonctionnements et de rentes sur les marchés de produits, notamment dans les secteurs protégés, ont en outre miné la productivité et la compétitivité, principalement en faussant la répartition des investissements. En raison d'une perception insuffisante des risques, une consommation et des investissements excessifs ont été financés par l'intermédiaire des banques portugaises sur les marchés internationaux de la dette, en particulier parce qu'il n'existait jusqu'à une date récente aucun mécanisme – tel qu'un objectif de ratio prêts/dépôts – les incitant à ralentir leurs activités de prêts. Conjugée à de piètres résultats à l'exportation, cette situation s'est soldée par des déficits extérieurs et un endettement élevés. Malgré une charge fiscale de plus en plus lourde, la dette publique a aussi nettement gonflé, reflétant les difficultés chroniques du pays à gérer et maîtriser ses dépenses publiques, dont les projets d'investissement réalisés à l'initiative des pouvoirs publics constituent un bon exemple.

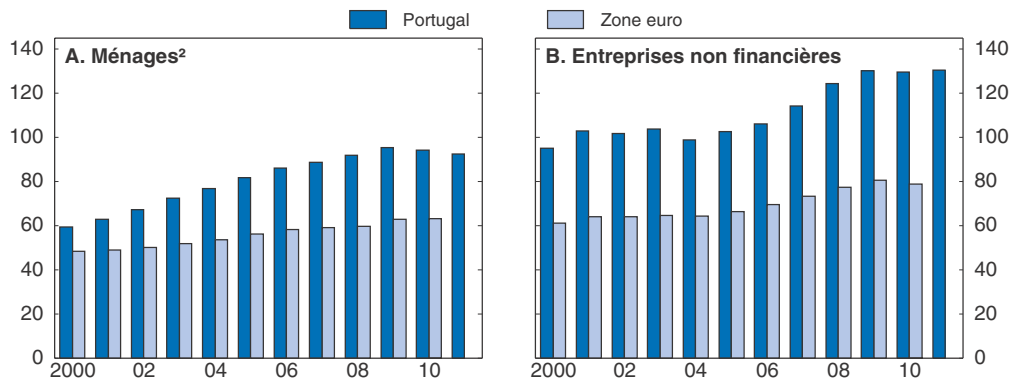
Nombre de ces problèmes ont été recensés et analysés depuis longtemps (voir par exemple Blanchard, 2007), mais la crise financière mondiale et celle de la dette souveraine en ont renforcé l'acuité et, lorsque les financements extérieurs privés se sont taris, la situation est devenue intenable. Depuis mai 2011, le Portugal met résolument en œuvre un ambitieux programme triennal accompagnant l'assistance financière qui lui a été accordée par l'Union européenne (UE) et le Fonds monétaire international (FMI). Il importe que le pays veille à ce que les inévitables coûts à court terme induits par l'ajustement macrofinancier en cours ne dégénèrent pas en une récession aggravée, et que la poursuite des réformes structurelles contribue à minimiser le risque que le chômage ne devienne structurel, tout en jetant les bases d'une croissance durable et équilibrée. Après avoir expliqué dans les grandes lignes comment les déficits se sont accumulés, nous analyserons dans ce chapitre les mesures envisageables pour rééquilibrer l'économie et renouer avec la croissance, en nous focalisant sur les initiatives destinées à assainir le secteur bancaire, à favoriser une répartition efficace des investissements, et à créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en améliorant le comportement du marché du travail.

Les déséquilibres macroéconomiques se sont amplifiés ces dix dernières années

L'ampleur considérable des déficits des paiements courants, qui ont atteint en moyenne près de 10 % du PIB de 2001 à 2010, a entraîné une détérioration marquée de la position extérieure globale nette, qui est passée de -39 % du PIB fin 2000 à -107 % dix ans après. Cette dégradation trouve un écho dans l'endettement croissant des ménages et des entreprises (graphique 2.1). Le Portugal a perdu d'importantes parts de marché à

Graphique 2.1. Dette financière¹

En pourcentage du PIB



1. Prêts et titres autres que les actions.

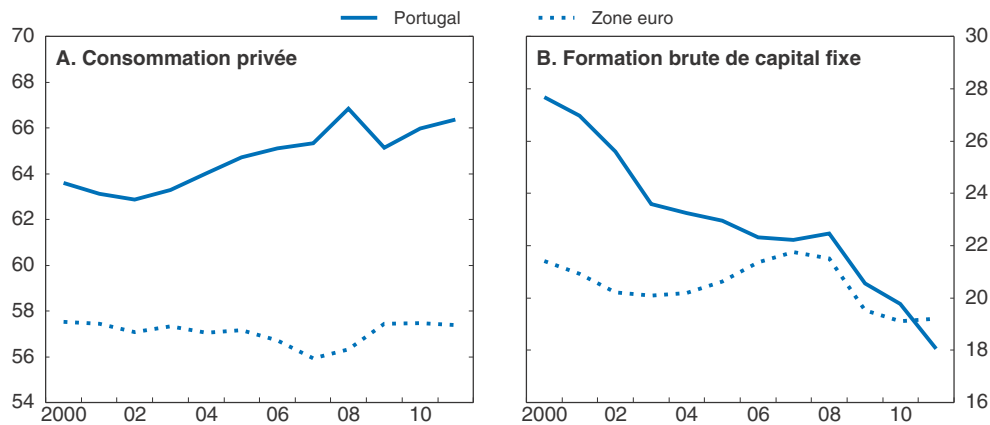
2. Y compris les institutions à but non lucratif au service des ménages.

Source : Eurostat (2012), « Économie et finances », Base de données d'Eurostat, mai.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932670028>

Graphique 2.2. Consommation privée et formation brute de capital fixe

En pourcentage du PIB



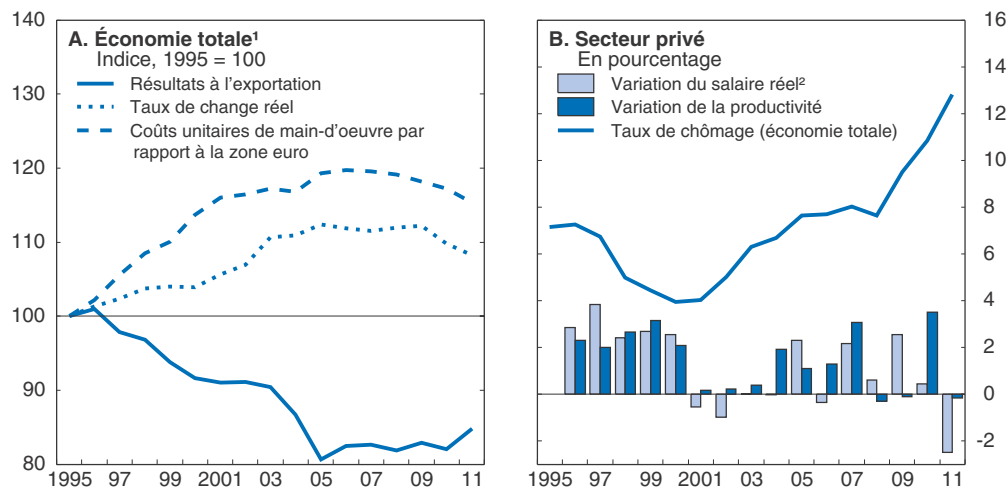
Source : Eurostat (2012), « Économie et finances », Base de données Eurostat, mai.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888932670047>

l'exportation jusqu'en 2005, sans donner de signes de rétablissement significatif jusqu'en 2011, alors que les importations étaient alimentées par la forte consommation privée et (dans une moindre mesure) par l'investissement (graphique 2.2). Après environ dix ans d'appréciation persistante, quoique modérée, du taux de change réel, la compétitivité-coûts a peu ou prou stagné vers le milieu des années 2000 et n'a commencé à se redresser qu'en 2010, malgré la montée du chômage (graphique 2.3).


La grande inefficience du marché du travail, dont les institutions étaient médiocres dès avant la crise, a pesé à la fois sur l'évolution des salaires et sur celle de la productivité. Malgré l'envolée du chômage depuis 2000, c'est seulement en 2011 qu'a débuté un ajustement à la baisse sensible des salaires réels dans le secteur privé (graphique 2.3). Cette situation s'explique notamment par l'extension administrative généralisée des conventions collectives, la durée de l'indemnisation du chômage (notamment pour les

Graphique 2.3. Évolution de la compétitivité-coûts



1. Les résultats à l'exportation désignent le rapport entre les volumes d'exportation et les marchés extérieurs pour l'ensemble des biens et services. Le taux de change réel est un indicateur de compétitivité harmonisé basé sur les indices de coût unitaire de main-d'oeuvre.
2. Rémunération par salarié dans le secteur privé corrigée de l'indice des prix à la consommation harmonisé.

Source : Banque du Portugal et OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), mai.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932670066>

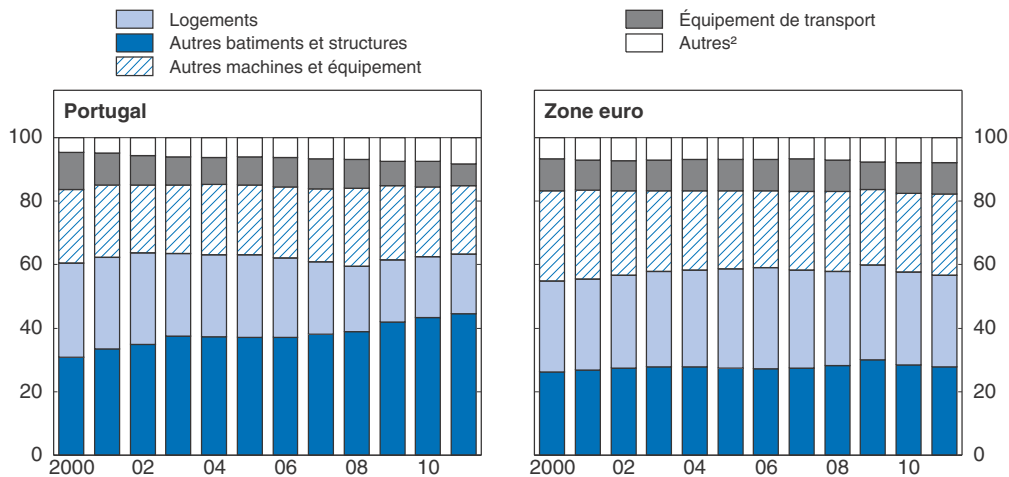
travailleurs âgés) et une segmentation omniprésente du marché du travail, autant de facteurs qui favorisent les travailleurs en place et font peser la charge de l'ajustement sur la catégorie marginale des travailleurs temporaires (Marques et al., 2009 ; Centeno et Novo, 2012). Les importants relèvements du salaire minimum effectués de 2006 à 2011 ont encore aggravé la situation. Jusqu'en 2010, aucune politique cohérente de modération des salaires n'était mise en œuvre dans le secteur public, qui exerce une certaine influence sur la fixation des salaires dans le secteur privé (Lamo et al., 2008). La médiocrité des institutions du marché du travail a également pesé sur la productivité. La segmentation du marché de l'emploi limite la mobilité des travailleurs permanents, et donc la qualité de l'adéquation entre leur emploi et leurs compétences, et décourage l'accumulation de capital humain par les travailleurs temporaires (Centeno et Novo, 2012). L'extension administrative des conventions collectives étouffe la concurrence entre les entreprises, celles qui sont en position dominante l'utilisant pour évincer les nouveaux concurrents.

Bien que en recul, l'investissement mesuré en proportion du PIB est resté supérieur à la moyenne de la zone euro pendant la majeure partie de ces dix dernières années (graphique 2.2), sans stimuler pour autant la croissance de la productivité, du fait de sa répartition. L'accent persistant mis sur des projets d'infrastructure de transport réalisés à l'initiative des pouvoirs publics, qu'il s'agisse d'une formation de capital public classique ou de partenariats publics-privés (PPP) venant s'ajouter aux investissements importants réalisés à partir des années 90, est probablement à l'origine de plus de la moitié de l'écart positif de poids relatif de la construction non résidentielle (autres bâtiments et ouvrages de génie civil) observé entre le Portugal et la zone euro (graphique 2.4). De 2000 à 2009, la formation de capital public, à savoir principalement la construction non résidentielle, a été supérieure en moyenne de 1 point de PIB à ce qu'elle était dans la zone euro, et selon certaines estimations (Kappeler et Nemoz, 2010), l'écart mesuré pour les investissements

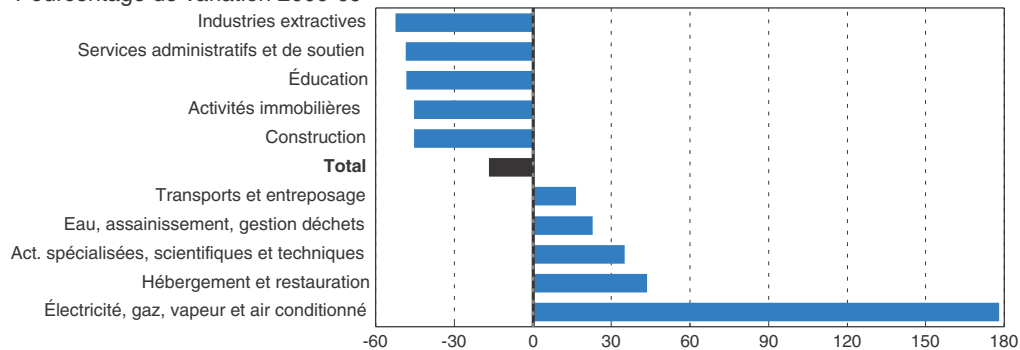
Graphique 2.4. Répartition des investissements par type d'actif et par secteur¹

A. Par type d'actif

En % des actifs totaux




B. Dans certains secteurs qui investissent

Pourcentage de variation 2000-09³

1. Formation brute de capital fixe.
2. Actifs cultivés et actifs fixes incorporels.
3. En termes réels selon la classification de la Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne (NACE), Révision 2.

Source : Eurostat (2012), « Économie et finances », Base de données Eurostat, mai.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932670085>

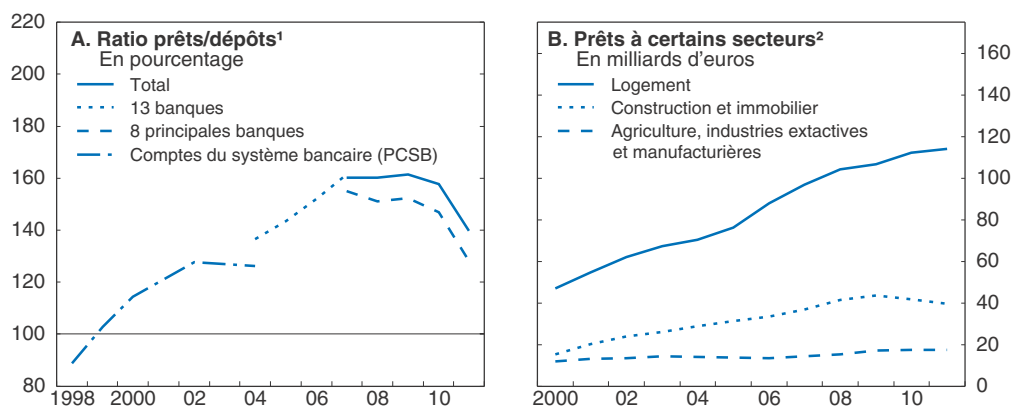
réalisés dans le cadre de PPP – principalement des projets routiers – était pratiquement aussi important (voir chapitre 1).

En raison des distorsions induites par les incitations à l'accession à la propriété et des piètres performances du marché locatif, les investissements dans le logement sont restés orientés de manière prédominante vers la construction de nouveaux biens immobiliers (au détriment de la rénovation). Bien qu'en recul, ces investissements ont gonflé le stock de logements, qui était déjà important au début du siècle. Sur fond de contraction des investissements dans la plupart des secteurs (à partir, il est vrai, d'un niveau élevé dans le cas de la construction ainsi que d'autres secteurs), l'énergie fait figure d'exception (graphique 2.4), puisque dans ce secteur, les investissements ont été portés de 0.6 % du PIB en 2000 à 1.6 % en 2009 (contre un pourcentage stable de 0.6 % dans les 20 pays de l'UE pour lesquels ces statistiques sont disponibles). Cette hausse s'explique en partie par les incitations à la production d'électricité qui ont entraîné une brusque multiplication des

parcs éoliens (et une expansion concomitante du réseau) et, dans une moindre mesure, l'essor d'autres technologies de production d'énergie, aboutissant à un excédent de capacités.


L'évolution du secteur financier a reflété ces tendances en matière d'endettement et de répartition des investissements. L'écart considérable entre les prêts et les dépôts qui caractérisait le système bancaire portugais a pu être comblé par le biais d'un recours massif aux marchés de la dette internationaux. Le Portugal se classait au 4^e rang des pays de la zone euro en termes de ratio prêts/dépôts des banques en 2009 (après l'Estonie, l'Irlande et la Slovaquie), et occupait la même position au regard de la hausse de ce ratio depuis 2000 (Beck et al., 2000). En outre, le volume des prêts attribués aux activités liées à la construction a augmenté, au détriment des secteurs exportateurs (graphique 2.5).

Graphique 2.5. **Évolution du secteur bancaire**



1. Ratios calculés sur la base des normes comptables internationales (IAS), à l'exception du ratio relatif aux comptes du système bancaire, établi à partir du plan comptable bancaire portugais (PCSB, *Plano de contas do sistema bancário*).
2. Prêts aux ménages et aux entreprises non financières. Moyenne de données mensuelles.

Source : Banque du Portugal.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932670104>

Un ajustement de grande ampleur a débuté en 2011

La correction des déséquilibres macroéconomiques et financiers n'a sérieusement commencé qu'en 2011. La perte progressive d'accès aux financements extérieurs subie par l'État et les banques portugaises courant 2010 et début 2011 a été de plus en plus compensée par des flux de capitaux publics (Merler et Pisani-Ferry, 2012), prenant essentiellement la forme des financements de l'Eurosystème et de l'aide financière de l'UE et du FMI. Malgré une dégradation considérable des termes de l'échange, le déficit des paiements courants a connu une nette réduction en 2011 (passant de 10 % à 6.4 % du PIB), due à la fois au recul des volumes d'importation et à de bons résultats à l'exportation. Alors que la baisse des importations était imputable à l'atonie de la demande intérieure, le dynamisme des exportations s'expliquait par la vigoureuse croissance observée pour un large éventail de biens et services exportés, au premier rang desquels le matériel de transport, qui s'est accompagnée d'une diversification géographique accrue. Les principales hausses (à partir, il est vrai, d'un niveau souvent peu élevé) concernaient les ventes réalisées dans des pays aussi divers que l'Algérie, l'Angola, le Brésil et la Chine. Les perspectives limitées offertes sur le marché intérieur contraignent sans doute les

entreprises à se tourner de plus en plus vers l'exportation. Les améliorations récentes de leur compétitivité-coûts, notamment par rapport aux partenaires commerciaux du Portugal non membres de la zone euro, ont également contribué à leurs bons résultats à l'exportation (graphique 2.3).

Corriger les déséquilibres macrofinanciers

Gérer la réduction de l'effet de levier des banques pour assurer une offre de crédit adéquate

La réduction de l'effet de levier des banques est essentielle pour renforcer la stabilité financière et faciliter leur retour sur les marchés de capitaux pour se financer, et s'accompagnera de l'indispensable réduction de l'endettement des ménages et des entreprises non financières. Les ratios de fonds propres durs (*Core Tier 1*) doivent être conformes aux objectifs fixés par la Banque du Portugal (9 % fin 2011 et 10 % fin 2012) et, pour quatre des plus grands groupes bancaires, à l'objectif défini par l'Autorité bancaire européenne (ABE) (soit un ratio de 9 % au 30 juin 2012, calculé suivant des règles légèrement différentes et plus exigeantes, auquel s'ajoute un volant de fonds propres lié à leur exposition au risque souverain). En outre, les huit plus importants groupes bancaires, qui représentent 83 % des actifs du système, doivent réduire leurs ratios prêts/dépôts pour les ramener vers un niveau indicatif de 120 %, objectif devant être atteint d'ici à la fin de 2014. Cela étant, si elle se poursuit à un rythme trop soutenu, l'indispensable réduction de l'effet de levier des banques pourrait mettre en péril l'offre de crédit qu'il convient d'assurer aux entreprises viables, et aggraver encore la dynamique récessive.

Des progrès ont été accomplis en matière de relèvement des ratios de fonds propres durs (*Core Tier 1*) tant au niveau du numérateur que du dénominateur (tableau 2.1). Trois des huit plus grandes banques avaient déjà atteint l'objectif de 10 % en 2011, et une quatrième (assujettie aux exigences de l'ABE) leur a emboîté le pas en 2012, uniquement grâce à des financements privés. Les quatre autres, à savoir les trois banques dont les besoins sont les plus importants en termes de volant de fonds propres liés à leur exposition au risque souverain ainsi qu'un établissement plus petit, ont bénéficié d'un soutien public (ou devraient probablement solliciter une telle aide) pour leur recapitalisation. Sauf pour la banque publique Caixa Geral de Depósitos, cette recapitalisation sera financée au moyen d'une enveloppe de 12 milliards d'euros faisant partie de l'aide financière fournie par l'UE et le FMI. Le volant de fonds propres lié à l'exposition au risque souverain fixé par l'ABE est, de loin, le principal déterminant de l'augmentation des besoins en fonds propres des banques (tableau 2.1), ce qui tient dans une large mesure à leur exposition à la dette souveraine portugaise, qui s'est envolée en 2010. La comptabilisation des pertes actuarielles associées au transfert d'organismes de retraite du secteur bancaire au régime général de la sécurité sociale (voir la partie Évaluation et recommandations) et les nouvelles dépréciations de prêts réalisées dans le cadre du Programme spécial d'inspections (voir ci-après) figurent parmi les autres facteurs pesant lourdement dans la balance, qui sont apparus en 2011 mais dont l'impact sur les fonds propres réglementaires ne se fera sentir qu'en juin 2012.

Les règles de recapitalisation bancaire à l'aide de financements publics devraient permettre d'établir un équilibre entre la protection des intérêts des contribuables, la minimisation du risque d'ingérence politique dans la répartition du crédit, et la mise en place de dispositifs incitant les actionnaires privés à rembourser les aides publiques dès que cela sera possible. En vertu de la législation portugaise, qui a été récemment révisée et

Tableau 2.1. **Données concernant la recapitalisation des huit principaux groupes bancaires**
En millions d'euros

A. Évolution des ratios de fonds propres durs	Fin de la période			
	2009	2010	2011	Juin 2012 ¹
Suivant la définition de la Banque du Portugal				
Noyau dur des fonds propres de base (Core Tier 1) (A)	21 591	22 631	25 283	30 457
Augmentation du noyau dur due à la conversion d'éléments exclus du noyau dur en éléments qui en sont constitutifs ²	16	16	2 528	0
Autres augmentations du noyau dur	3 990	1 024	124	5 174
Exigences de fonds propres totales (B)	22 999	23 162	21 732	21 775
Ratio de fonds propres durs (en %) [A/(B×12.5)]	7.5	7.8	9.3	11.2
B. Nécessité d'augmenter le noyau dur des fonds propres de base et mesures de capitalisation requises pour atteindre les objectifs définis par l'Autorité bancaire européenne (ABE)				
De décembre 2011 à juin 2012				
Facteurs à l'origine de la nécessité d'augmenter le noyau dur des fonds propres	5 681	Mesures de capitalisation		7 886
Écart au 31.12.2011 par rapport au ratio de fonds propres durs de 9 % fixé par l'ABE (hors facteurs ci-dessous)	523	De sources privées		1 236
Programme spécial d'inspections (montant déduit du noyau dur des fonds propres de base au 31.12.2011)	436	De sources publiques		6 650
Transfert des organismes de retraite (montant déduit du noyau dur des fonds propres de base au 31.12.2011)	962	Caixa Geral de Depósitos (actions et CoCos)		1 650
Volant de fonds propres lié à l'exposition au risque souverain (4 groupes)	3 718	Banques privées – actions ³		500
Autres	43	Banques privées – CoCos ⁴		4 500

1. Prévisions.

2. Ne comprend pas les rachats d'instruments de dette.

3. Augmentation de capital programmée, bénéficiant d'une garantie de placement de l'État portugais et devant être souscrite de préférence par des investisseurs privés.

4. Obligations convertibles sous condition, dont 200 millions d'euros pourraient être convertis en actions si une augmentation de capital programmée de ce montant, devant être souscrite de préférence par des investisseurs privés, n'est pas achevée au 30 septembre 2012.

Source : Banque du Portugal.

mise en conformité avec les règles de concurrence de l'UE, l'État peut injecter des fonds sous la forme d'actions ordinaires ou d'instruments de dette hybrides, comme des obligations convertibles sous condition (CoCos). Les actions acquises ou souscrites seront assorties d'une décote importante par rapport au cours du marché et donneront droit à un dividende prioritaire, mais elles ne conféreront pas de droit de vote concernant les décisions de gestion courante (sauf en cas de participation supérieure à 50 % du total des actions ordinaires, ce qui constitue un seuil relativement élevé). Les instruments de dette hybrides peuvent représenter jusqu'à 50 % des apports de capitaux propres considérés et seront porteurs d'un taux d'intérêt fixé initialement entre 7 et 9.3 %. Ce taux augmentera au fil du temps, ce qui renforcera les incitations à raccourcir la durée du soutien public. Les banques faisant appel à des financements publics doivent soumettre des plans de recapitalisation présentant notamment le modèle économique qu'elles comptent mettre en œuvre, les réformes de leur gouvernement d'entreprise et le calendrier du désengagement de l'État. En cas de non-respect de ces plans (selon l'évaluation de la Banque du Portugal) ou, en tout état de cause, après cinq ans, tous les instruments de capitalisation publics restants (actions ou autres) seront convertis en actions assorties de droits de vote à part entière.

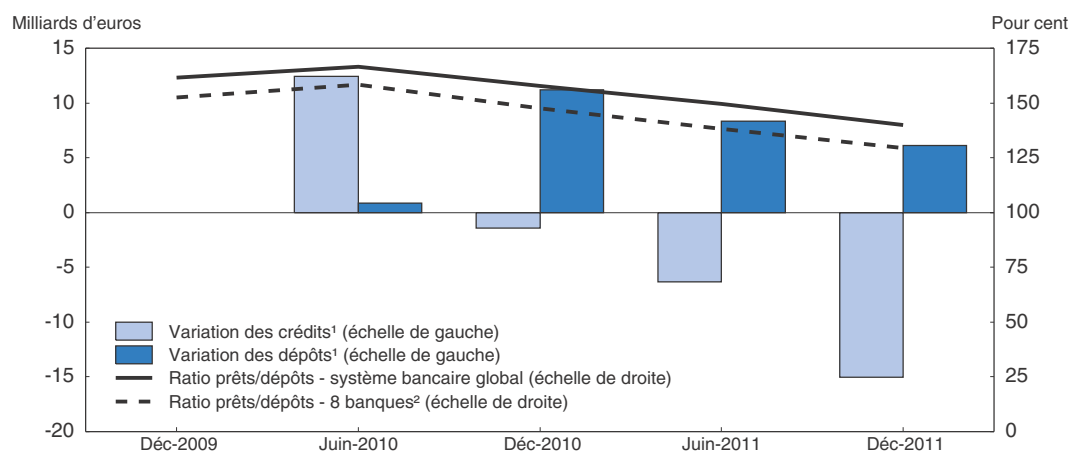
Sur la base des plans de recapitalisation présentés par les trois plus grandes banques sollicitant un soutien public (deux établissements privés et une banque publique), les autorités ont débloqué plus de 6.5 milliards d'euros de financements publics, dont jusqu'à 5 milliards proviendront du programme d'aide de l'UE et du FMI (tableau 2.1), permettant

ainsi aux banques concernées de satisfaire très largement les exigences minimales de fonds propres définies tant par l'ABE que par la Banque du Portugal. Les fonds injectés dans les deux banques privées ont jusqu'ici pris la forme d'obligations convertibles sous condition (pour un montant total de 4.5 milliards d'euros, assorti d'un taux d'intérêt initial de 8.5 %), mais l'État pourrait détenir *in fine* une part considérable du capital de ces établissements, correspondant pour l'essentiel au solde des futures émissions de droits que les actionnaires privés n'auront pas souscrites. Dans le cadre de ces opérations de recapitalisation et de celles qui suivront éventuellement, les autorités devraient veiller à ce que les coûts potentiels supportés par les contribuables et les bénéficiaires finaux de ces fonds soient totalement transparents, de manière à réduire l'aléa moral et à préserver l'adhésion de l'opinion publique (FMI, 2009). En outre, comme cela a été envisagé, les autorités devraient conserver le solde de l'enveloppe de 12 milliards d'euros pour procéder, si nécessaire, à de nouvelles augmentations de capital, même après que les objectifs prévus pour 2012 en matière de fonds propres auront été atteints. Cette précaution contribuera à réduire au minimum le risque de rationnement du crédit, si les pertes résultant des dépréciations de prêts, qui devraient rester élevées voire augmenter dans un avenir proche, exercent des pressions à la baisse sur les fonds propres et donc aussi sur les actifs pondérés des risques.

Les banques ont réduit leurs ratios prêts/dépôts, qui sont passés, pour l'ensemble du système, d'un point culminant de 167 % en juin 2010 à 140 % en décembre 2011 (graphique 2.6). Le ratio des huit plus grandes banques considérées dans leur ensemble a connu une diminution du même ordre et été ramené aux alentours de 130 %. Cela étant, ces ratios varient considérablement d'un établissement à l'autre. Alors que les ratios de cinq de ces huit banques sont déjà en deçà, ou très proches, de l'objectif indicatif de 120 %, ceux des trois autres étaient encore supérieurs à 140 % à la fin de 2011.


Graphique 2.6. **Évolution récente du ratio prêts/dépôts du secteur bancaire**

Fin de période



1. Depuis le semestre précédent.
2. La définition du ratio prêt/dépôts retenue pour l'objectif indicatif de 120 % diffère légèrement de celle du ratio représenté ici (supérieur en général de 1 à 2 points de pourcentage).

Source : Banque du Portugal.

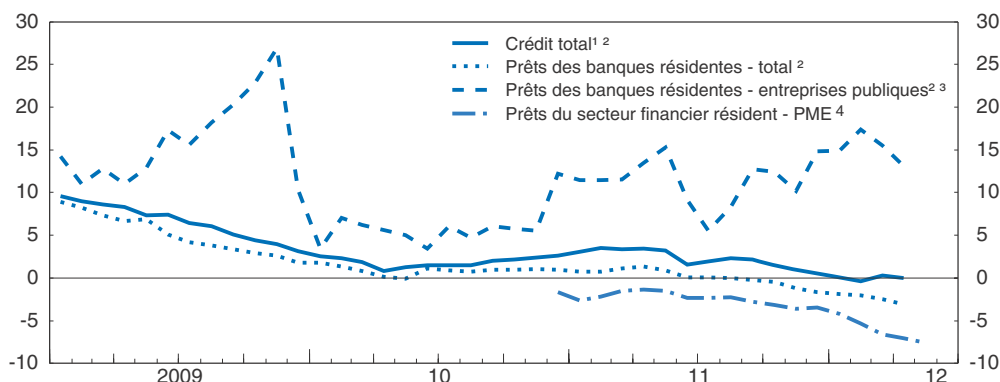
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932670123>

Les dépôts n'ont cessé d'augmenter fortement depuis la mi-2010, et expliquent l'essentiel des progrès réalisés jusqu'ici en termes de réduction des ratios prêts/dépôts. Dans un premier temps, ce sont les entreprises non financières et les institutions financières non monétaires qui ont contribué à la croissance des dépôts, mais en 2011, cette augmentation a été principalement attribuable aux particuliers et aux administrations publiques. Attirés par la hausse de la rémunération des dépôts, les ménages ont recomposé leurs portefeuilles d'actifs financiers au détriment d'autres instruments d'épargne gérés par des entités financières appartenant aux établissements bancaires (comme des fonds de placement ou des compagnies d'assurance) ou des titres non négociables de la dette publique (bons d'épargne). Grâce aux fonds non dépensés du programme lié à l'aide de l'UE et du FMI, les dépôts des administrations publiques ont plus que doublé en 2011. Cela étant, le potentiel de croissance supplémentaire des dépôts se dissipera au fil du temps. Les évolutions survenues début 2012 donnent à penser que la croissance des dépôts effectués par les particuliers ralentit, même si elle conserve un rythme soutenu en glissement annuel, tandis que les dépôts des entreprises – plus volatils – diminuent.

Courant 2011, le rôle joué par le numérateur dans la diminution du ratio prêts/dépôts a progressivement gagné en importance, non seulement en raison des dépréciations croissantes de prêts (analysées plus en détail ci-après) et des cessions de portefeuille de créances, mais aussi en conséquence du recul considérable des crédits octroyés aux entreprises et aux ménages. L'évolution globale des prêts consentis par les banques résidentes masque des disparités prononcées concernant les conditions de financement des entreprises non financières (graphique 2.7). Le total des crédits accordés par des entités résidentes ou non a évolué de manière plus rassurante, puisque certaines grandes entreprises du secteur privé et sociétés holding non financières ont réussi à accroître leurs financements extérieurs (Banque du Portugal, 2011). Les prêts octroyés par les banques résidentes aux entreprises publiques, hors administrations publiques, ont considérablement augmenté, reflétant les pertes d'exploitation persistantes de ces entreprises et la nécessité pour elles de remplacer les prêteurs non résidents lors du renouvellement de leurs crédits arrivant à échéance, même s'il convient de ne pas perdre de vue que ces entreprises ne représentent guère plus de 5 % de l'encours des prêts accordés par le secteur financier résident aux sociétés non financières. À l'inverse, les petites et moyennes entreprises (PME), généralement plus dépendantes des prêteurs résidents, notamment des banques, ont vu leurs prêts diminuer fortement. Cela concorde avec les contraintes de crédit mises en évidence dans plusieurs enquêtes sectorielles, le secteur le plus affecté étant celui de la construction, tandis que ces difficultés de financement s'accroissent par ailleurs dans le secteur manufacturier ainsi que dans les services. Ces contraintes sapent en outre la capacité des PME à mettre à profit les aides cofinancées par les fonds de l'UE pour s'internationaliser ou mener à bien leurs activités de recherche-développement (R-D).


Pour atténuer les tensions sur les taux créditeurs, la Banque du Portugal a instauré en novembre 2011 des exigences de fonds propres supplémentaires, qu'elle a renforcées en avril 2012, pour les dépôts assortis de taux de rémunération élevés, actuellement définis comme ceux qui excèdent de 225 à 300 points de base (selon l'échéance) un taux de référence du marché – généralement l'Euribor (taux interbancaire offert en euros). Aidées par des émissions d'obligations garanties par l'État à hauteur de 35 milliards d'euros (admissibles en garantie par l'Eurosystème), ainsi que par des mesures complémentaires

Graphique 2.7. **Crédit aux entreprises non financières**
Variation annuelle, en pourcentage



1. Couvrant, sur une base consolidée, les prêts, les titres de dette et les crédits commerciaux. Comprend les prêts accordés par des entités non résidentes.
2. Les chiffres sont corrigés des opérations de titrisation, des reclassements, des abandons/réductions de créances, des variations des taux de change et des réévaluations de prix. Le cas échéant, les chiffres sont en outre corrigés des cessions de portefeuilles de créances, ainsi que d'autres opérations n'ayant pas d'impact sur le financement effectif des entreprises non financières.
3. Entreprises publiques n'entrant pas dans le périmètre des administrations publiques.
4. Recouvre les prêts aux petites et moyennes entreprises (PME) consentis par les institutions financières monétaires et non monétaires. Variation en glissement annuel.

Source : Banque du Portugal (2012), *Indicadores de Conjuntura* et *Boletim Estatístico*, juin.

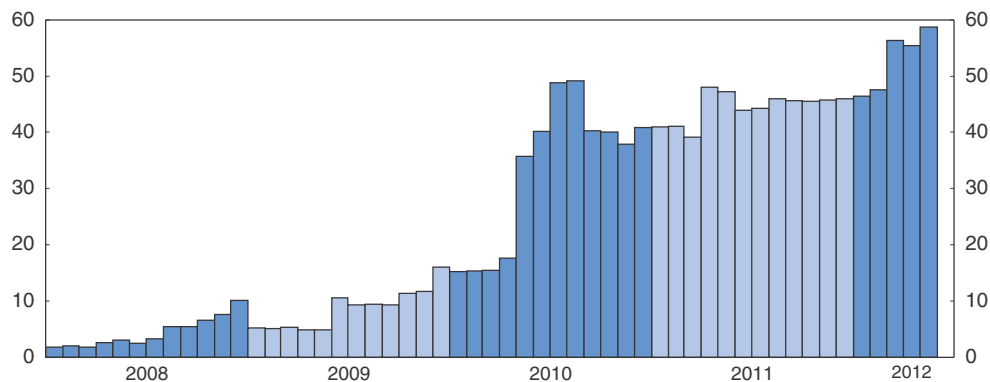
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932670142>

prises en février 2012 pour accroître la disponibilité des actifs admis en garantie, les banques portugaises ont tiré parti des deux opérations de refinancement à trois ans effectuées récemment par la Banque centrale européenne, à la fois pour repousser l'échéance des financements accordés par l'Eurosystème et pour en augmenter le montant global (graphique 2.8). Cela étant, hormis une certaine diminution des taux d'intérêt des nouveaux prêts accordés aux entreprises non financières (taux qui restent néanmoins très élevés), les conditions de financement dans l'économie ne se sont pas encore assouplies. De fait, selon les enquêtes sur la distribution du crédit bancaire, un nouveau durcissement des conditions d'octroi des prêts aux entreprises avait eu lieu au premier trimestre 2012 et se poursuivrait probablement au deuxième (notamment pour les prêts à long terme), alors qu'un léger redressement de la demande de crédits était par ailleurs escompté.


S'il est essentiel pour la stabilité financière que les ratios prêts/dépôts diminuent, une réduction de l'effet de levier se poursuivant à un rythme trop soutenu risque d'aggraver le resserrement du crédit et la contraction de l'activité économique. Les entreprises exportatrices, sur lesquelles repose l'espoir d'une croissance soutenue, sont vulnérables face aux contraintes de crédit, étant donné que leur participation aux échanges internationaux accroît généralement leur besoin en fonds de roulement et qu'elles devront nécessairement investir à terme pour augmenter leurs capacités. La croissance des prêts consentis par le secteur financier résident aux entreprises exportatrices s'est nettement ralentie, pour s'établir à 1.8 % au premier trimestre 2012 (en glissement annuel), sans qu'il y ait eu de décélération similaire des exportations nominales. Les autorités devraient veiller à ce que le rythme de convergence vers l'objectif indicatif de ratio prêts/dépôts, fixé aux alentours de 120 %, d'ici à fin 2014 n'entrave pas l'activité économique. La latitude offerte par la nature indicative de cet objectif est d'autant plus importante que les banques

Graphique 2.8. **Apports de liquidités de l'Eurosystème aux banques portugaises**

Fin de mois, en milliards d'euros



Source : Banque du Portugal (2012), Boletim Estatístico, juin.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932670161>

qui en sont les plus éloignées se caractérisent en moyenne par une part plus importante de crédits aux entreprises dans leur portefeuille.

Favoriser un redéploiement du crédit et un moindre recours au financement par emprunt

La réduction de l'effet de levier devrait s'accompagner d'une élimination des distorsions relatives au redéploiement du crédit entre secteurs, afin de permettre une recomposition de l'investissement propice à l'amélioration de la productivité. Les distorsions dans les secteurs du logement et de l'énergie sont analysées ci-après. Cela étant, les tensions en matière de financement dues aux entreprises publiques (graphique 2.7), essentiellement dans les secteurs non exportateurs, entravent le redéploiement du crédit, ce qui souligne l'importance des efforts déployés actuellement pour améliorer leurs résultats d'exploitation (chapitre 1). Le cas échéant, l'annulation de projets routiers ou le rachat de contrats de partenariat public-privé (PPP) (chapitre 1) contribueraient également à favoriser un redéploiement du crédit du secteur de la construction vers le reste de l'économie.

Du côté de l'offre de crédit, il est essentiel que les banques s'abstiennent de « régénérer » les prêts problématiques, car le report de la comptabilisation des pertes sur prêts qui s'ensuivrait tendrait à freiner la croissance de la productivité et à ralentir la reprise. À cet égard, la Banque du Portugal a récemment pris plusieurs mesures bienvenues. Ses capacités de surveillance ont été renforcées à la suite du Programme spécial d'inspections dans le cadre duquel ont été examinés sur place les portefeuilles de prêts des huit principaux groupes bancaires et leurs méthodes en matière de tests de résistance (avec des résultats globalement positifs). D'autres inspections sur place sont prévues, ce dont on ne peut que se féliciter. Les banques procédant à des cessions massives de créances improductives à des structures extérieures (telles que des fonds de capital-risque ayant généralement leur siège à l'étranger), la banque centrale leur a demandé de lui communiquer des informations détaillées et a appliqué de fortes pondérations des risques aux expositions des banques vis-à-vis de ces structures, qu'elles pourraient utiliser pour différer leurs pertes si les décotes appliquées sont insuffisantes. Il a été en outre demandé aux banques d'identifier tous les cas de créances restructurées (même si elles étaient encore productives) en raison de difficultés financières des emprunteurs. De ce

point de vue, les récentes modifications apportées au droit de la faillite des sociétés, ainsi que le cadre de conciliation extrajudiciaire en cours de finalisation, devraient faciliter le sauvetage rapide des entreprises viables. Les autorités devraient rendre publiques les données sur les prêts restructurés, tout en continuant à utiliser les instruments de surveillance disponibles pour favoriser une comptabilisation rapide des créances douteuses. Comme on l'a vu, il sera de ce fait peut-être nécessaire d'apporter aux banques des capitaux supplémentaires.

Il serait également possible de favoriser un redéploiement du crédit vers les PME viables en revenant sur la forte augmentation, intervenue en 2011, de la pondération prudentielle des risques attachés aux prêts octroyés dans le cadre de lignes de crédit cautionnées par l'État. Ces prêts bénéficient d'une garantie de crédit accordée par le secteur privé, dont une partie fait elle-même l'objet d'une contre-garantie apportée par un fonds public, qui représente en général 37.5 % du prêt octroyé. Dans la mesure où il est considéré, à des fins prudentielles, que le fonds accordant la contre-garantie est, de par sa structure juridique, exposé aux mêmes risques qu'un établissement de crédit, les engagements à l'égard de ce fonds (à savoir 37.5 % des prêts garantis) ont vu leurs pondérations de risque s'envoler de 20 à 100 % en 2011, à l'instar des engagements envers les établissements de crédit, lorsque la note de la dette souveraine du Portugal a été révisée à la baisse en deçà de la catégorie investissement. En raison du relèvement des pondérations de risque, ces prêts ont perdu de leur attrait pour les banques. Les autorités pourraient revoir cet aspect de la structure juridique du fonds de contre-garantie, et permettre ainsi l'application de pondérations de risque moins élevées aux prêts consentis dans le cadre des lignes de crédit destinées aux PME.

À mesure que la réduction de l'effet de levier se poursuit, les entreprises devront devenir moins tributaires du crédit et avoir davantage recours aux capitaux propres, d'origine portugaise ou étrangère, ce qui aura notamment pour conséquence de renforcer la capacité de résistance de l'économie aux crises financières (Ahrend et Goujard, 2012). L'investissement direct étranger (IDE) représente une part du total des engagements extérieurs inférieure à la moyenne (16 % en 2010 contre 26 % pour l'ensemble de la zone OCDE), malgré la modestie des obstacles réglementaires à l'IDE. Par le passé, la perspective de voir des investisseurs étrangers prendre des participations majoritaires dans de grandes entreprises a parfois suscité des réserves (ministère des Finances, 2011), tranchant avec l'attitude de douce insouciance souvent adoptée par les autorités vis-à-vis de l'ampleur du déficit des paiements courants. Cela étant, l'IDE peut être une source importante de transferts de technologie et, en période de resserrement du crédit intérieur, peut également faciliter l'accès aux financements externes de marché. L'ouverture de l'économie et la réduction des déséquilibres externes constituent des objectifs importants dans le cadre du programme lié à l'aide financière de l'UE et du FMI.

Les entreprises portugaises affichent un ratio d'endettement élevé, ce qui accroît leur vulnérabilité en cas de récession et de dégradation de leurs résultats d'exploitation (FMI, 2012). La réticence à ouvrir le contrôle de leur capital social à de nouveaux partenaires fait depuis longtemps obstacle à l'entrée de nombreuses PME sur les marchés financiers. En outre, le régime de l'impôt sur les sociétés favorise de longue date le financement par emprunt par rapport au financement sur fonds propres, et ce biais a été aggravé ces dernières années par l'instauration puis l'augmentation d'une surtaxe appliquée aux bénéficiaires au-delà de certains seuils (*derrama estadual*) dans le contexte de l'assainissement budgétaire, ainsi que par l'alourdissement de l'imposition des plus-values sur actions

(depuis 2010), même si cette dernière mesure est salubre du point de vue de la distribution des revenus (OCDE, 2010a). La déduction pour fonds propres créée en 2008 n'a guère été utilisée jusqu'ici, peut-être parce que son champ d'application se limite aux PME, entre autres restrictions. Les autorités devraient prendre des mesures supplémentaires pour atténuer le biais en faveur du financement par emprunt qui est intégré dans le système d'imposition. Une des possibilités envisageables consisterait à limiter la déductibilité des versements d'intérêts, et à mettre à profit le surcroît de recettes qui en découlerait pour réduire le taux de l'impôt sur les sociétés.

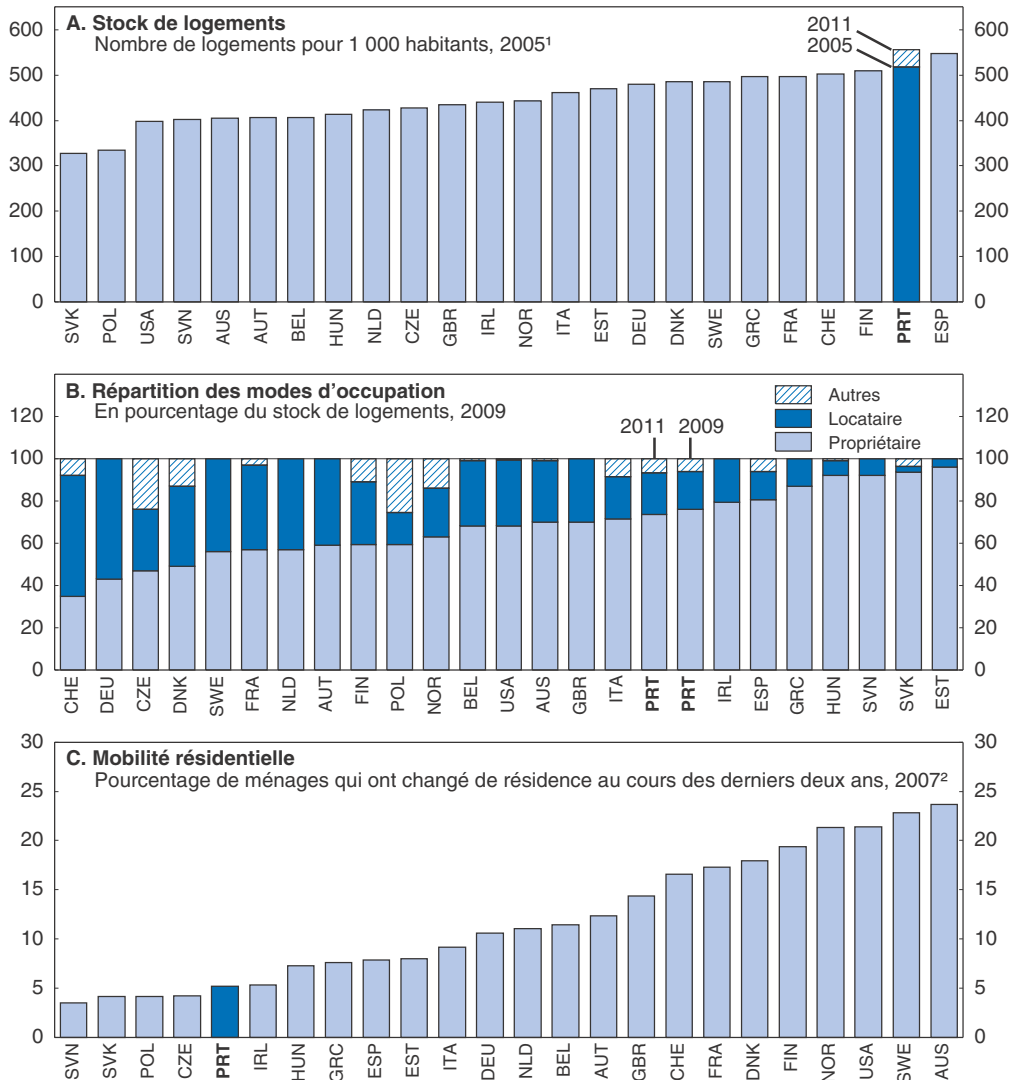
Éliminer les distorsions en matière de répartition des investissements

Des réformes du marché du logement sont indispensables pour améliorer l'affectation du capital et accroître la mobilité de la main-d'œuvre

Les politiques publiques relatives au marché locatif et à la fiscalité ont excessivement favorisé l'accession à la propriété et biaisé l'affectation des capitaux


Au Portugal, le stock de logements, occupés le plus souvent par leurs propriétaires, compte parmi les plus élevés de la zone OCDE (graphique 2.9). Ces dix dernières années, l'investissement en logements neufs, bien qu'en recul, a débouché sur une hausse de 15 % environ du stock par habitant, qui s'est accompagnée d'une augmentation de la proportion de logements vacants (13 % du stock en 2011, soit un niveau relativement élevé pour l'Europe ; OTB, 2010). Environ un tiers de ce stock doit être rénové, les investissements ayant été dans une large mesure orientés vers les nouvelles constructions (AECOPS, 2009). La hausse du taux d'accession à la propriété a eu pour corollaire un endettement de plus en plus lourd des ménages (environ 80 % des prêts accordés aux ménages étaient destinés à l'achat d'un logement – graphique 2.1). Cette situation contribue en outre à expliquer la faible mobilité résidentielle, les propriétaires se révélant généralement moins mobiles que les locataires (Caldera Sánchez et Andrews, 2011). Cela peut, qui plus est, faire obstacle à un appariement efficace entre les offres et les demandes d'emploi.

La progression de l'accession à la propriété au Portugal au cours des dernières décennies est due pour partie au vieillissement de la population et à l'augmentation du revenu disponible, mais elle tient aussi de manière importante à un accès plus facile au crédit et aux politiques concernant le marché locatif et la fiscalité, comme dans d'autres pays de l'OCDE (Andrews et Caldera Sánchez, 2011). La médiocrité des politiques publiques relatives à la location a abouti à la constitution d'un secteur locatif ne fonctionnant pas bien et de petite taille (qui représentait 20 % des logements en 2011, soit moins que dans la plupart des pays de l'OCDE). Les règles applicables aux relations entre propriétaires et locataires sont plus favorables à ces derniers que dans d'autres pays (Andrews *et al.*, 2011). La longueur et la complexité des procédures d'expulsion constituent en particulier un obstacle majeur à l'offre de logements locatifs. L'encadrement des loyers en vigueur depuis longtemps pour les contrats de bail anciens (33 % du total, dont 70 % assortis d'un loyer inférieur à 100 euros par mois) engendre des rigidités, les locataires n'étant guère enclins à renoncer à la sécurité d'occupation et aux loyers inférieurs au prix du marché dont ils bénéficient. Cet état de fait a fortement découragé les investissements dans l'entretien des logements, qui ont en outre été entravés par les formalités administratives et la complexité des règles relatives aux travaux de rénovation. Le caractère limité de l'offre et le haut niveau des risques assumés par les propriétaires se sont traduits par la fixation de loyers élevés pour les nouveaux contrats de bail. Le régime fiscal préférentiel appliqué aux logements occupés par leurs propriétaires a probablement contribué à détourner les

Graphique 2.9. **Structure du secteur du logement : comparaison internationale**

1. 2001 pour la Belgique, la République tchèque et la Grèce ; 2003 pour l'Australie et l'Italie ; 2004 pour la France et la Suisse.
2. Le faible taux de mobilité observé dans certains pays d'Europe orientale ne semble pas normal, et pourrait s'expliquer par des problèmes concernant les données sous-jacentes. Ce point est cependant difficile à vérifier en l'absence d'autre source de données.

Source : D. Andrews, A. Caldera Sánchez et Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 836, et INE (2011), Censos 2011, Resultados provisórios, Instituto Nacional de Estatística.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932670180>

capitaux d'investissements plus productifs. Les loyers imputés ne sont en effet pas imposés et, jusqu'en 2011, les sommes versées au titre du remboursement des intérêts et du principal d'un emprunt hypothécaire étaient fiscalement déductibles. Pour la plupart des biens, la valeur imposable au titre des impôts périodiques sur la propriété immobilière est longtemps restée en deçà de la valeur de marché, et des abattements importants ont perduré, même si des progrès sont en cours dans ce domaine (voir plus loin).

Une mise en œuvre très complète des réformes est essentielle pour accroître l'offre de logements locatifs

La nouvelle loi sur les contrats de location en milieu urbain, qui devrait entrer en vigueur après l'été, constitue une importante avancée pour équilibrer les droits et obligations des propriétaires et des locataires concernant les procédures d'expulsion des locataires ne respectant pas les termes de leur contrat. Jusqu'à présent, les propriétaires devaient intenter une action en justice et engager une procédure d'expulsion (*acção executiva*), cette dernière durant en moyenne seize mois à elle seule. Cette nouvelle loi instaure une procédure extrajudiciaire visant à ramener à trois mois le délai moyen d'expulsion. Si le locataire s'y oppose, la procédure judiciaire qui s'ensuit prend un caractère d'urgence. L'efficacité de la nouvelle procédure est encore incertaine, et les autorités devraient être prêtes à prendre des mesures correctives, si cela se justifie, pour faire en sorte que les procédures extrajudiciaires et judiciaires aient bien pour effet de raccourcir le délai d'expulsion des locataires n'ayant pas honoré leur bail, comme prévu.

La nouvelle loi s'attaque aussi à l'encadrement des loyers, domaine dans lequel les réformes passées ont largement échoué. En vertu des nouvelles règles, les contrats anciens (antérieurs à 1990) peuvent être renégociés et, en cas de désaccord, les propriétaires peuvent choisir entre la résiliation du contrat assortie d'une indemnisation et la signature d'un nouveau contrat de cinq ans s'accompagnant d'une revalorisation du loyer soumise à un plafond annuel de 6.7 % de la valeur imposable du bien, période à l'issue de laquelle la libéralisation intégrale s'applique. Cela étant, d'importantes dérogations sont prévues, tant pour les baux d'habitation que pour les autres. Les locataires de logements âgés de 65 ans ou plus (qui représentent 60 % des baux d'habitation antérieurs à 1990, soit 20 % de l'ensemble des contrats de bail d'habitation) ou frappés d'un taux d'incapacité de plus de 60 % ne peuvent être contraints à quitter leur logement même après cinq ans, et le plafonnement du loyer évoqué plus haut continuera de s'appliquer. Ce dispositif n'est pas soumis à conditions de ressources. Sauf pour les personnes handicapées ou âgées à faible revenu, les autorités devraient veiller à ce qu'à l'issue de la période transitoire de cinq ans, les plafonds appliqués à ces loyers ne soient plus inférieurs au prix du marché.

Une autre dérogation concerne les contrats de bail conclus avec des locataires à faible revenu, qui ne peuvent en général être résiliés au cours d'une période de transition de cinq ans et auxquels sera appliqué pendant cette période un plafond de loyer plus bas, calculé en fonction du revenu. Même si la libéralisation des loyers à l'issue de cette période est bienvenue, les locataires à faible revenu, quel que soit leur âge, auront besoin d'un soutien à l'expiration de cette période de transition, et la mise en place d'instruments à cette fin devrait être annoncée dès que possible. Les autorités pourraient envisager des allocations transférables de logement bien conçues, dans la mesure où un tel dispositif ne semble pas entraver la mobilité résidentielle (Andrews et al., 2011). Les dérogations à la possibilité de résiliation du contrat de location couvrent en outre les petites entreprises au sens large, ce qui implique que de nombreux détaillants bénéficieront pendant cinq ans du fait que l'application du plafond transitoire de 6.7 % maintiendra souvent leurs loyers en deçà du prix du marché, ce qui fausse la concurrence. Si un écart important perdure entre le niveau des loyers sur le marché libre et le niveau transitoire des loyers encadrés, les autorités devraient raccourcir la période de transition, relever le plafond ou adopter une définition plus étroite de la notion de « petite entreprise ».

Prenant une décision bienvenue, les autorités ont également modifié la législation en vue de simplifier les procédures administratives en cas de rénovation. Les récentes

modifications apportées aux dispositions législatives concernant la rénovation urbaine et la location donneront sans doute une impulsion très attendue à l'offre de logements locatifs, d'autant plus nécessaire que le désendettement des ménages et le resserrement du crédit vont probablement entraîner une augmentation de la demande. Les logements actuellement vacants devraient jouer un rôle dans l'augmentation de l'offre locative, notamment en raison de la hausse prochaine des impôts sur la propriété immobilière (liée à l'actualisation des valeurs imposables en général, à laquelle s'ajoutera un taux d'imposition beaucoup plus élevé sur les logements vacants). Pour favoriser ce processus, les incitations financières existantes en faveur des travaux de rénovation, que les autorités sont en train de réévaluer, devraient être ciblées sur les logements destinés à la location.

Supprimer le traitement fiscal préférentiel appliqué aux logements occupés par leurs propriétaires

Depuis 2011, des mesures bienvenues ont été prises pour réduire les avantages fiscaux appliqués aux logements occupés par leurs propriétaires. La déductibilité des intérêts d'emprunts hypothécaires est en train d'être progressivement supprimée, et celle accordée au titre des remboursements du principal de ces emprunts a été abrogée. La déductibilité des loyers est aussi progressivement supprimée, bien que moins rapidement. En ce qui concerne les impôts périodiques sur la propriété immobilière, les autorités procèdent à une actualisation générale des valeurs imposables des biens immobiliers urbains, qui doit être achevée d'ici fin 2012, prévoient de renouveler régulièrement ces actualisations à l'avenir, et ont nettement réduit les abattements fiscaux temporaires appliqués aux logements occupés par leur propriétaire à titre de résidence principale. Les autorités devraient poursuivre la mise en œuvre de ces mesures en respectant le calendrier prévu et, à mesure que les recettes fiscales des impôts périodiques augmenteront progressivement, réduire l'utilisation de l'impôt sur les transactions immobilières qui induit des effets de distorsion, en ne le prélevant que sur les transactions initiales. Dans un second temps, l'impôt sur les transactions pourrait être remplacé par la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (OCDE, 2010a). Même si le Portugal soutient avantageusement la comparaison avec d'autres pays européens s'agissant des coûts de transaction relatifs aux biens immobiliers d'habitation, le poids des impôts dans le coût d'achat d'un logement est légèrement supérieur à la moyenne (EMF, 2010).

Traiter le problème des rentes dans le secteur énergétique pour favoriser une répartition efficace du capital et améliorer la compétitivité

Les interventions des autorités de régulation font bénéficier les producteurs d'électricité de rendements injustifiés et faussent la répartition du capital

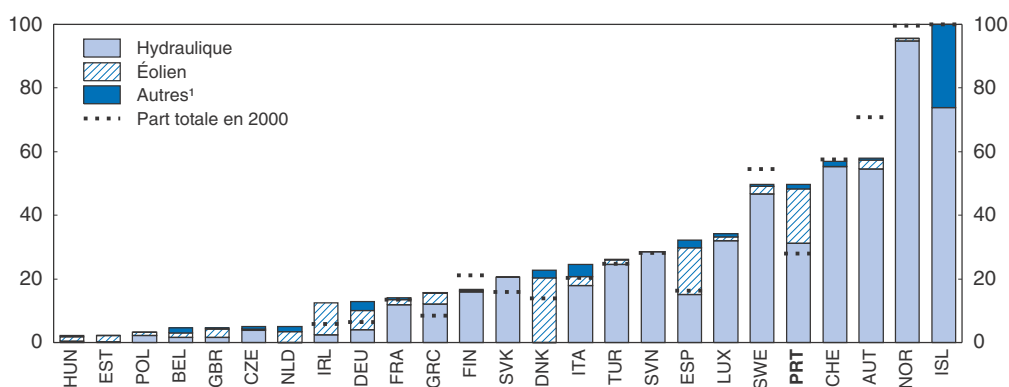
Depuis le milieu des années 90, la politique énergétique du Portugal vise principalement à ouvrir le secteur électrique à l'initiative privée et à la concurrence, ainsi qu'à favoriser le développement des énergies renouvelables. La production d'électricité s'ouvre progressivement à la concurrence, bien que l'opérateur historique, EDP (Energias de Portugal), continue de dominer le marché de gros (à hauteur de deux tiers environ en 2011). Les activités de transport et la distribution ont été dissociées. Le transport est assuré par une seule société, REN (Rede Eléctrica Nacional), tandis que la distribution demeure un quasi-monopole d'EDP. Un marché ibérique de l'électricité a été créé grâce à l'augmentation de la capacité d'interconnexion. Le marché de détail est divisé en deux segments : l'un est libéralisé et concurrentiel (47 % du total de l'électricité livrée en 2011),

tandis que l'autre est caractérisé par des prix réglementés, dont la suppression progressive est en cours. EDP occupe une place dominante sur ce marché, puisqu'il fait office de fournisseur de dernier recours sur le second segment, et contrôle 42 % du premier segment en termes de volume, contre 25 % pour chacun de ses deux grands concurrents (et 80 % en termes de nombre de clients, contre 15 % environ pour son principal rival).

Depuis quelques années, le Portugal s'impose sur le marché européen des énergies renouvelables (graphique 2.10), principalement du fait de l'essor de l'éolien, dont la part dans la production brute d'électricité est passée de moins de 1 % en 2000 à 19 % en 2011. La maîtrise accrue des énergies renouvelables est un élément central de la contribution portugaise à l'action engagée par l'UE pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre et renforcer sa sécurité énergétique. En recul depuis 2005, les émissions du Portugal étaient, en 2009, légèrement en deçà des objectifs fixés en vertu du protocole de Kyoto pour 2008-12, en partie sous l'effet de la crise économique. Cependant, pour intégrer de telles quantités d'électricité d'origine éolienne dans le réseau électrique, il faut, en raison du caractère intermittent de cette énergie, pouvoir se tourner rapidement vers d'autres sources lorsqu'il n'y a pas de vent (par exemple, les centrales thermiques) ou mettre à profit l'excédent d'électricité éolienne quand la demande est basse (en procédant au stockage d'énergie par pompage d'eau, par exemple) (Lopes et Gata, 2005). Six nouveaux barrages, dont trois équipés pour le pompage-turbinage, doivent être construits d'ici à 2017. Les centrales thermiques existantes sont loin d'être exploitées à plein rendement. D'où un certain excédent des capacités de production, renforcé par les prévisions de diminution de la consommation d'électricité.


Graphique 2.10. **Part des énergies renouvelables dans la production d'électricité**

En pourcentage du total de la production brute d'électricité, 2010



1. Géothermie, solaire, marémotrice, biogaz, biomasse liquide, biomasse solide et déchets urbains renouvelables.

Source : AIE (2012), « Electricity and Heat Generation », IEA Electricity Information Statistics (base de données), Agence internationale de l'énergie, mai.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932670199>

La réalisation des objectifs de la politique énergétique, qu'ils concernent l'environnement ou la libéralisation du secteur, a été essentiellement fondée sur le soutien aux producteurs (encadré 2.1). La plupart bénéficient actuellement de tarifs d'achat (c'est-à-dire de prix réglementés, supérieurs à ceux du marché, auxquels toute l'électricité produite est cédée au réseau) dans le cas des énergies renouvelables et de la cogénération, ou de mécanismes financiers destinés à garantir la rentabilité des centrales à combustibles

Encadré 2.1. Soutien aux producteurs d'électricité

La plupart des producteurs d'électricité qui relèvent du régime réglementaire normal (centrales à combustibles fossiles et grandes centrales hydroélectriques) bénéficient de dispositifs financiers visant à assurer leur rentabilité ou, depuis peu, de systèmes de rémunération des capacités de réserve disponibles :

- Les contrats d'achat d'énergie (*Contratos de Aquisição de Energia*) sont apparus au milieu des années 90, avec le lancement d'appels d'offres internationaux visant à ouvrir le secteur aux investissements privés. Les installations concernées par ces contrats de long terme fournissent l'électricité qu'elles produisent à un taux de rendement prédéterminé et indépendant du niveau réel de la production.
- La résiliation anticipée des contrats d'achat d'énergie d'EDP (*Energias de Portugal*), intervenue en 2007 pour améliorer la liquidité du marché ibérique, a été compensée par la mise en place du mécanisme de coûts de maintien de l'équilibre contractuel (*Custos para a Manutenção do Equilíbrio Contratual*). Ce système garantit aux centrales concernées de vendre leur production sur le marché en bénéficiant d'une rentabilité identique à celle qu'elles auraient obtenue en vertu des contrats précédents. Il prévoit le versement, pendant 20 ans, d'une rente fixe correspondant à la valeur actualisée nette estimée des contrats précédents, ainsi que des frais financiers. Ce calcul n'est guère avantageux, car le taux retenu pour l'actualisation des flux financiers futurs est d'environ 5 % (taux des obligations d'État majoré de 0.25 point de pourcentage), alors que les frais financiers de la rente sont capitalisés à un taux nominal de 7.55 % (coût moyen du capital pour le producteur).
- Le mécanisme de garantie de la puissance (*Mecanismo de Garantia de Potência*) a été créé en 2010 pour rémunérer les producteurs mettant des capacités de réserve à la disposition du système. Bien que censé encourager l'investissement (20 000 euros par mégawatt par an), il a été appliqué à des centrales déjà existantes ou titulaires d'une licence. Prenant une initiative bienvenue, les autorités ont récemment mis fin à ce dispositif, et pris l'engagement de revoir les modalités de rémunération des capacités de réserve disponibles.

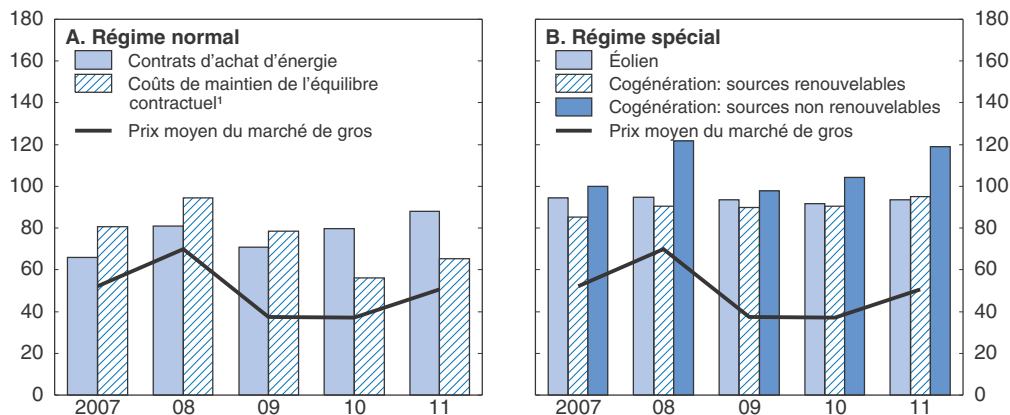
Les producteurs qui relèvent du régime spécial (énergies renouvelables et cogénération) bénéficient de l'obligation incombant au fournisseur en dernier ressort d'acheter toute l'électricité qu'ils produisent, ainsi que d'un tarif d'achat prédéterminé :

- Dans le cas des énergies renouvelables, les tarifs d'achat varient en fonction de la technologie et sont garantis pour une certaine durée (15 ans dans la plupart des cas). Ils tiennent compte des effets positifs induits en matière d'environnement et sont corrigés tous les mois de l'inflation.
- Les cogénérateurs bénéficient d'un tarif d'achat pour l'ensemble de la production vendue au fournisseur en dernier ressort, auquel s'ajoutent une prime à l'efficacité et une prime « énergie renouvelable ». Ce tarif d'achat est indexé sur l'inflation ainsi que sur l'évolution des prix pétroliers et du taux de change. Il est garanti pour une période de dix ans, à l'issue de laquelle il peut être révisé et reconduit pour dix années supplémentaires. En revanche, il n'est assorti d'aucun délai dans le cas de la cogénération à partir de sources renouvelables. Dans ce cadre, les autorités ont considérablement réduit la rémunération future de la cogénération ces derniers mois, de manière à accélérer la convergence vers une tarification fondée sur le jeu du marché, ce qui est une bonne chose.

fossiles et des grandes centrales hydroélectriques. Tous ces dispositifs d'aide permettent aux producteurs de percevoir, à l'unité d'électricité produite, un montant supérieur au prix du marché de gros libéralisé (graphique 2.11) et les isolent dans une large mesure des risques de marché, tels que ceux découlant des fluctuations de la demande ou des prix. Ces aides sont bien souvent trop généreuses et par conséquent inefficaces par rapport à leur coût, ce qui, comme exposé précédemment, fausse l'affectation des investissements et pèse inutilement sur les coûts et les prix de l'électricité (voir ci-après).


Graphique 2.11. **Rémunération unitaire versée aux producteurs d'électricité**

Moyenne annuelle, en euros par mégawatt-heure



1. Ces chiffres couvrent des coûts fixes et variables et dépendent donc du taux d'utilisation des centrales (par exemple, la rémunération unitaire tend à baisser les années pluvieuses). Les données de 2007 concernent uniquement le second semestre de l'année.

Source : Autorité de régulation des services énergétiques (ERSE, *Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos*).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932670218>

Pour les énergies renouvelables, les tarifs d'achat constituent le principal instrument de soutien. Ainsi, ils ont dopé l'essor de l'électricité d'origine renouvelable, en particulier éolienne, quoiqu'à un coût trop élevé dans certains cas. Par ses dépenses d'appui aux énergies renouvelables, exprimées par unité d'électricité consommée, le Portugal se classait au quatrième rang des pays de l'UE en 2009 (Ecofys, 2011). Dans le secteur de l'éolien, un système d'adjudication de licences a été mis en place en 2005, promouvant ainsi la recherche du meilleur rapport coût/efficacité (AIE, 2009), et le tarif d'achat payable aux nouveaux producteurs relevant de ce système a été ramené à 75 euros par mégawatt-heure (MWh) ou en deçà, ce qui correspond plus ou moins aux prix pratiqués dans les autres pays de l'UE (OCDE, 2011). Cela dit, environ 80 % des capacités éoliennes existantes sont encore soumises à l'ancien barème (plus de 90 euros/MWh). Les mesures de soutien sont loin de se limiter aux centrales éoliennes. La cogénération, surtout dans le secteur industriel, s'est également développée ces dernières années avec la mise en place d'un tarif d'achat important (graphique 2.11), indexé sur les cours du pétrole et appliqué à toute l'électricité produite (AIE, 2008a). En ce qui concerne les centrales à combustibles fossiles et les grandes centrales hydroélectriques, la plupart bénéficient de mécanismes financiers garantissant un taux de rendement prédéterminé. Leurs taux effectifs de rendement sont difficiles à estimer avec précision, mais toujours est-il qu'actuellement, ils dépassent nettement leur coût moyen du capital (gouvernement du Portugal, 2012). D'autres producteurs ont été rémunérés pour leurs capacités de réserve disponibles, ce qui s'est

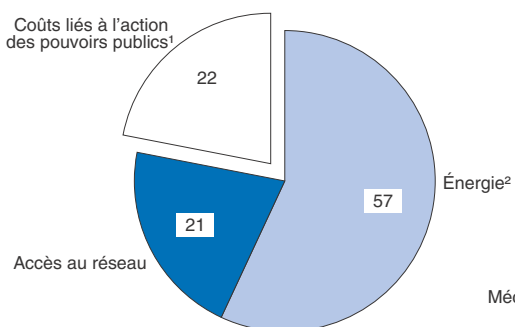
traduit par une perte d'efficacité, puisque ce dispositif était censé constituer une incitation à l'investissement et qu'il a bénéficié à des centrales déjà existantes.

Théoriquement, la totalité des coûts des mesures d'aide à la production d'électricité devrait être intégrée dans les prix payés par les consommateurs finals. Or, ce n'est qu'en partie le cas actuellement. En 2012, les coûts liés aux subventions accordées aux producteurs d'électricité supportés par les utilisateurs finals représenteront 14 % de la facture moyenne d'électricité, et 64 % de la totalité des coûts liés à l'action des pouvoirs publics répercutés sur les utilisateurs finals (graphique 2.12). La répartition de cette charge diffère selon les consommateurs : les ménages sont davantage mis à contribution que les clients industriels (ERSE, 2012), ce qui explique en partie le fait que leur facture d'électricité soit très élevée en comparaison internationale. Toutefois, d'après les premières estimations, les prix de l'électricité à usage industriel dépassaient déjà la moyenne des pays européens de l'OCDE en 2011. Les pouvoirs publics ayant décidé à plusieurs reprises de ne pas répercuter intégralement sur les prix les coûts des aides aux producteurs, ils ont généré un passif qui devra être réglé dans l'avenir par tous les consommateurs finals d'électricité. Cette dette liée à la tarification s'élevait à 1.8 milliard d'euros fin 2011 (environ 1 % du PIB) et devrait avoisiner 3 milliards d'euros fin 2012 (ERSE, 2011). Elle réduit la capacité de prêt aux autres secteurs, dans la mesure où cette dette a été titrisée auprès des banques (le droit aux paiements futurs a été transféré aux banques en contrepartie d'un paiement initial aux sociétés d'électricité) et devrait être remboursée par le biais de futures hausses des prix de l'électricité. Si aucune réforme n'était mise en œuvre, cette dette ne pourrait être supprimée à l'horizon 2020, comme les pouvoirs publics s'y sont engagés dans le cadre du programme lié à l'assistance financière de l'UE et du FMI, que si les prix de l'électricité augmentaient de 2.8 % par an en termes réels de 2012 à 2020.

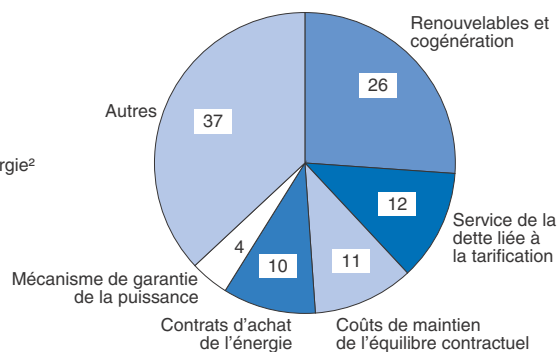
Graphique 2.12. **Décomposition des prix moyens de l'électricité**

2012

A. En pourcentage du total




B. En % des coûts liés à l'action des pouvoirs publics



1. Les aides aux producteurs représentent 14 % du total et les autres coûts liés à l'action des pouvoirs publics 8 %.
2. Coûts de production et de commercialisation de l'énergie supportés par le fournisseur (déterminés par le jeu du marché).

Source : Autorité de régulation des services énergétiques (ERSE, *Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos*).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932670237>

Veiller à ce que le soutien à la production d'électricité soit efficace par rapport à son coût

Les autorités doivent veiller à ce que le soutien apporté à la production d'électricité soit efficace par rapport à son coût et que celui-ci soit répercuté dans son intégralité sur l'ensemble des consommateurs. Cela suppose de réduire le niveau excessif des aides accordées aux parcs éoliens et aux installations de cogénération, de même qu'aux centrales à combustibles fossiles et aux grandes centrales hydroélectriques. Par ailleurs, les autorités devraient éviter les subventions croisées entre les ménages et les consommateurs industriels lorsqu'elles répartissent les coûts de ce soutien. Conformément aux engagements pris dans le cadre du programme lié à l'aide financière de l'UE et du FMI, le gouvernement a annoncé en mai 2012 son intention de réduire d'environ 1 point de PIB le coût global des aides entre 2012 et 2020, mais certaines mesures doivent encore être adoptées sous forme de dispositions législatives ou négociées avec les producteurs d'électricité. Selon des estimations préliminaires, globalement, la diminution annoncée de ce soutien ne va réduire que de 20-25 % les hausses du prix réel de l'électricité nécessaires pour éliminer la dette liée à la tarification d'ici 2020.

Pour ce qui est des centrales éoliennes auxquelles des licences ont été délivrées avant la réforme de 2005, il faudrait que les autorités abaissent les coûts induits par les tarifs beaucoup plus élevés dont elles continuent de bénéficier. S'agissant de la cogénération, les autorités ont déjà adopté des dispositions législatives réduisant considérablement leur future rémunération et sont déterminées à endiguer la fraude. Elles devraient également limiter dans le temps l'application des tarifs d'achat de l'électricité produite à partir de sources renouvelables en cogénération, conformément aux recommandations fondées sur les meilleures pratiques, suivant lesquelles les mesures d'incitation doivent être transitoires et dégressives dans le temps afin de favoriser l'innovation technologique (AIE, 2008b). Pour contribuer à la réalisation des objectifs de l'UE, l'État s'est engagé à porter le taux de pénétration des énergies renouvelables à des niveaux de plus en plus ambitieux, les objectifs étant actuellement de 31 % de la consommation finale brute d'énergie et 55.3 % de la consommation d'électricité à l'horizon 2020 (République portugaise, 2010). En 2010, ces parts s'élevaient déjà de fait à 24.6 % et 41.2 % respectivement (DGEG, 2012), faisant ainsi du Portugal l'un des meilleurs contributeurs à la réalisation des objectifs de l'UE pour 2020. Le Portugal compte maintenir ses engagements concernant la pénétration des énergies renouvelables, mais suspendre la délivrance de licences pour les nouvelles capacités de production bénéficiant de tarifs d'achat jusqu'à ce que le dispositif ait été réexaminé de manière plus approfondie en 2014 (DGEG, 2012). Compte tenu des progrès considérables déjà accomplis, il faudrait que les autorités ne développent la production d'origine renouvelable que dans les proportions requises pour réaliser les objectifs environnementaux, de manière à limiter le plus possible les coûts économiques à court terme. Dans le cadre du système actuel de soutiens variables selon la technologie, les autorités devraient aussi supprimer progressivement les tarifs d'achat au fur et à mesure que la compétitivité-coûts des technologies des énergies renouvelables s'améliore (comme l'éolien terrestre) ou bien, si une aide est encore nécessaire, opter pour des instruments davantage fondés sur le jeu du marché (par exemple, le versement d'une prime en complément du prix de marché de l'électricité) afin d'encourager de nouvelles réductions des coûts et d'optimiser les coûts globaux de production (AIE, 2011).

En ce qui concerne les centrales à combustibles fossiles et les grandes centrales hydroélectriques, il faudrait que les autorités réduisent les taux de rentabilité actuellement garantis à EDP et aux producteurs titulaires de contrats d'achat d'énergie, de façon à les

rapprocher du coût moyen du capital. EDP a déjà informé les marchés financiers qu'il tablait sur une légère baisse de rentabilité, mais les autorités devraient viser des résultats plus ambitieux dans les négociations en cours avec les producteurs. Par ailleurs, les pouvoirs publics se sont déjà engagés à revoir les modalités futures de rémunération des capacités de réserve disponibles et ont mis fin aux dispositifs existants. Dans l'avenir, les transferts publics aux producteurs intégreront une subvention correspondant à la rémunération des capacités de réserve disponibles des centrales thermiques, qui ne sera accordée qu'à l'issue du programme lié à l'assistance financière de l'UE et du FMI, et des incitations à investir dans de nouvelles centrales hydroélectriques.

Favoriser l'intensification de la concurrence sur le marché de l'énergie

La concurrence limitée dans les secteurs de l'électricité et du gaz reste une source de préoccupation. Les marchés de gros et, surtout, de détail de l'électricité demeurent très concentrés. Malgré l'adjonction de nouvelles capacités d'interconnexion importantes entre le Portugal et l'Espagne, les marchés de gros ont subi un fractionnement notable pendant certains mois de 2010 et 2011, ce qui s'est traduit par une différenciation des prix, le prix au Portugal étant généralement plus élevé qu'en Espagne. Le régulateur devrait vérifier que l'expansion prévue des capacités d'interconnexion est suffisante pour réduire la congestion et le fractionnement des marchés, et veiller à ce que le Portugal tire pleinement avantage du marché ibérique commun de l'électricité.

Même si la suppression progressive des derniers tarifs réglementés va probablement accentuer la concurrence sur les marchés de détail de l'électricité, les progrès pourraient se révéler lents, car la pénétration sur le segment des ménages, dominé par EDP, s'accompagne de frais d'entrée élevés (liés aux formalités administratives et aux structures commerciales). Dans ces conditions, il conviendrait d'appliquer des tarifs réglementés transitoires de façon que les consommateurs se tournent vers le marché libéralisé, tout en offrant des conditions de concurrence équitables aux différents fournisseurs. D'une manière plus générale, il faudrait renforcer davantage les compétences de l'autorité sectorielle de régulation, en adoptant des dispositions législatives sur l'imposition de sanctions. La qualité de la régulation assurée par les pouvoirs publics est particulièrement importante dans le contexte actuel de libéralisation totale et de privatisation des industries de réseaux caractérisées par des monopoles naturels.

Malgré les mesures prises en vue de libéraliser le secteur, les marchés de gros et de détail du gaz restent très concentrés et les prix sont élevés par comparaison avec l'étranger. Les travaux sur la mise en place d'un marché ibérique commun du gaz ont démarré en 2008, mais ont été entravés par le niveau élevé des tarifs de transport transfrontalier entre le Portugal et l'Espagne. Pour stimuler la concurrence, le régulateur portugais de l'énergie devrait, en liaison avec son homologue espagnol, mettre pleinement à exécution l'accord intergouvernemental récemment conclu en vue de ramener ces tarifs de transport transfrontalier à zéro. En outre, l'opérateur historique, GALP Energia, dispose de droits contractuels exclusifs sur le gaz algérien acheminé par gazoduc, qui est une source d'approvisionnement moins coûteuse que celles auxquelles ses concurrents ont accès. Le régulateur devrait aussi obliger GALP à vendre ce gaz aux enchères aux autres entreprises sans mise à prix minimale. Les adjudications précédentes ont échoué parce que le régulateur avait autorisé GALP à demander un prix de gros très légèrement inférieur au prix de détail, ne laissant ainsi aucune marge à ses concurrents.

Réformer le marché du travail pour créer des emplois et contribuer à rééquilibrer l'économie

La situation du marché du travail s'est considérablement détériorée

Depuis 2008, le Portugal connaît des destructions massives d'emplois (près de 9 % jusqu'au premier trimestre de 2012) qui ont fait reculer l'emploi total à son niveau de 1997. Bien que le secteur de la construction ait été le plus durement touché, ayant perdu environ un quart de ses effectifs, les suppressions d'emplois ont également été nombreuses dans les services (en particulier dans l'hôtellerie, la restauration et le commerce), l'industrie manufacturière et le secteur primaire. Les jeunes sont les principales victimes de la contraction de l'emploi, qui a touché exclusivement les travailleurs peu qualifiés (même si le rythme des créations d'emploi n'a pas été non plus suffisant pour éviter une hausse du chômage parmi les diplômés du secondaire et du supérieur). Comme la durée moyenne du travail est restée à peu près stable, contrairement à ce que l'on observe dans la plupart des autres pays (de Serres *et al.*, 2012), la diminution du nombre total d'heures travaillées s'est opérée entièrement au détriment de l'emploi.

Les suppressions d'emplois se sont traduites par une forte hausse du chômage, mais aussi de l'inactivité et de l'émigration. Le taux de chômage, de 14,9 % au premier trimestre de 2012, a augmenté de plus de deux tiers depuis 2008, tant pour des raisons conjoncturelles que structurelles (voir ci-après). Les hausses ont été plus fortes pour les personnes ayant un niveau de qualification faible ou intermédiaire et relativement similaires entre les différents groupes d'âge, même si la cohorte des 15-24 ans a été un peu plus pénalisée que les autres et les taux de chômage restent fortement décroissants avec l'âge. La baisse de la population active a eu lieu essentiellement chez les moins de 35 ans et dans les catégories faiblement qualifiées. La tranche d'âge des 15-24 ans a été marquée par un effondrement des taux d'activité, due en partie à des phénomènes de reprise des études. Chez les 25-34 ans, en revanche, la légère augmentation des taux d'activité, qui ne peut pas s'expliquer uniquement par le vieillissement de la population, laisse entrevoir un accroissement des flux d'émigration. Même si les indicateurs statistiques à jour sont rares, de très nombreuses observations ponctuelles montrent en effet que des travailleurs portugais qualifiés et non qualifiés partent actuellement à l'étranger, souvent à destination de pays lusophones comme le Brésil ou l'Angola.

La crise financière et celle de la dette souveraine ont exacerbé les faiblesses dont souffre depuis longtemps le marché du travail portugais, à cause de dispositifs institutionnels défectueux dans le domaine de la protection de l'emploi, de l'indemnisation du chômage, des politiques actives du marché du travail et de la négociation des salaires. Le chômage était en hausse bien avant la crise, et la part du chômage de longue durée représentait déjà environ la moitié du total. Globalement, le niveau de l'emploi n'a guère changé entre 2001 et 2007, mais une réaffectation importante s'est opérée au profit des secteurs non exportateurs, et le poids relatif de l'industrie manufacturière a diminué plus fortement que dans d'autres pays (de 2,9 points de pourcentage, contre 1,9 en moyenne dans l'UE). Il est essentiel de réformer le marché du travail pour contribuer à rééquilibrer l'économie et renouer avec la croissance, en favorisant le redéploiement de la main-d'œuvre des secteurs non exportateurs vers les autres, ainsi que la réinsertion des chômeurs sur le marché de l'emploi. Sur la lancée des récents progrès accomplis, grâce à un large soutien politique, les autorités devraient poursuivre la mise en œuvre des réformes sans tarder, afin d'écartier les menaces qu'un

chômage élevé et persistant et une main-d'œuvre décroissante font peser sur la cohésion sociale et la croissance potentielle.

Une réforme des mécanismes de fixation des salaires et une réduction des coûts de main-d'œuvre non salariaux peuvent contribuer à la création d'emplois

Les mécanismes de fixation des salaires sont en partie responsables du difficile rétablissement de la compétitivité et de la montée en flèche du chômage, en particulier parmi les travailleurs peu qualifiés. Au Portugal, les négociations salariales ont principalement lieu au niveau sectoriel (Marques *et al.*, 2009), où les conventions collectives sont souvent négociées entre les organisations syndicales (seules habilitées à négocier pour le compte des salariés) et patronales (généralement dominées par les grandes entreprises) ; or, les unes comme les autres ne représentent souvent qu'une faible part de l'emploi total dans le secteur considéré. Les accords qui en résultent sont ensuite étendus à des branches entières par le biais de décisions administratives (les *portarias de extensão*), ce qui crée une myriade de salaires planchers dans l'économie et donne un pouvoir supplémentaire à ceux qui siègent à la table des négociations.

L'extension administrative des conventions collectives empêche de fait les négociations au niveau de l'entreprise, faisant ainsi obstacle à la concurrence sur les marchés du travail et des produits (Bassanini et Duval, 2006 ; Traxler *et al.*, 2001). Pour une entreprise, la seule façon de ne pas avoir à appliquer une convention de branche est de conclure un accord à son propre niveau, mais, à moins que celui-ci soit plus avantageux pour les salariés, les syndicats (ou, dans les entreprises comptant au moins 500 salariés, les comités d'entreprise mandatés par les syndicats) ne sont guère incités à négocier. Au niveau international, le Portugal est un des pays qui recourent le plus à l'extension administrative des conventions collectives (Visser, 2011), laquelle tend à réduire la sensibilité des salaires au chômage et favorise donc la persistance de ce dernier (de Serres *et al.*, 2012).

Aux tensions sur les salaires sont venues s'ajouter de très fortes hausses du salaire minimum entre 2007 et 2010 (5.3 % par an en moyenne), suivies d'une nouvelle majoration de 2.1 % en 2011. Bien qu'elles aient contribué à atténuer les inégalités dans la moitié inférieure de la distribution des salaires, ces augmentations se sont traduites par des suppressions d'emplois pour les moins qualifiés, en particulier parmi les jeunes et dans le secteur manufacturier (Centeno *et al.*, 2011). De plus, la part des personnes rémunérées au niveau du salaire minimum dans l'ensemble des salariés est passée de 8 % environ en 2006 à plus de 12 % en 2010. Pour les travailleurs peu qualifiés, cela s'est probablement traduit par une forte compression de la marge entre salaires effectifs et salaires négociés collectivement, privant ainsi les entreprises d'une importante liberté de manœuvre pour atténuer les contraintes imposées par les conventions collectives (Marques *et al.*, 2009).

De manière opportune, les autorités ont décidé de ne plus augmenter le salaire minimum et pris des mesures pour promouvoir les négociations au niveau de l'entreprise ; elles ont notamment abaissé de 500 à 150 salariés le seuil à partir duquel les syndicats peuvent déléguer leur pouvoir de négociation aux comités d'entreprise et accepté que certaines questions, parmi lesquelles les salaires, soient laissées de côté dans les accords sectoriels pour être négociées au niveau des entreprises. D'autre part, l'extension administrative des conventions collectives devait être gelée jusqu'à ce que ses modalités aient été clarifiées et, dans l'intervalle, les autorités s'étaient engagées à n'étendre aucun accord conclu par des organisations patronales représentant moins de 50 % des travailleurs

d'un secteur donné et, si ce seuil était atteint, à tenir compte des incidences de la décision d'extension sur la compétitivité. Cependant, en mai 2012, plusieurs demandes d'extension en suspens qui ne remplissaient pas le critère des 50 % ont été acceptées. Même si les augmentations de salaires concernées ont été différées dans une certaine mesure, il faudrait au minimum que les autorités tiennent leurs engagements concernant les limites fixées à l'extension administrative des conventions collectives, ou, mieux, qu'elles suppriment celle-ci purement et simplement. Cela aurait automatiquement pour effet de promouvoir les négociations au niveau de l'entreprise, que l'on pourrait en outre encourager en fournissant une assistance technique aux petites entreprises, de manière à réduire les coûts de transaction liés à la négociation. De plus, tant que le marché du travail ne manifesterait aucun signe évident de reprise pour les travailleurs non qualifiés, le salaire minimum devrait rester inchangé.

Améliorer la compétitivité autrement que par le biais des salaires permet de limiter les coûts de l'ajustement à court terme et les pertes d'emplois qui en résultent. Au lieu de la dévaluation fiscale recommandée dans la précédente *Étude* (OCDE, 2010a) et initialement prévue dans le cadre du programme d'assistance financière conclu avec l'UE et le FMI, le Portugal a opté (dans le contexte de la récente réforme du Code du travail) pour une augmentation du temps de travail qui pourra atteindre sept jours par an (suppression de quatre jours fériés et du congé annuel supplémentaire pour assiduité, d'une durée maximum de trois jours) à compter de 2013. Les autorités ont apporté d'autres changements au Code du travail en vue de réduire les coûts unitaires de main-d'œuvre, notamment en permettant une organisation plus souple du temps de travail – dans le cadre du régime des comptes épargne-temps (*banco de horas*) – ce qui réduit la nécessité de recourir aux heures supplémentaires, et en adoptant des mesures supplémentaires pour en alléger le coût. Ces réformes du temps de travail devraient favoriser à l'avenir un ajustement aux récessions davantage fondé sur une diminution des heures ouvrées que sur des suppressions de postes, et être plus efficaces qu'une dévaluation fiscale pour faire baisser les coûts unitaires de main-d'œuvre sur le long terme, mais, dans l'immédiat, leurs effets sur l'emploi pourraient être assez limités. Analysant une décision prise en sens inverse (la réduction de la semaine de travail de 44 à 40 heures en 1996), Varejão (2004) constate que cette mesure a eu un très faible effet négatif sur l'emploi.

La réduction du coin fiscal sur les bas salaires peut induire des effets très positifs sur l'emploi tout en ayant un coût budgétaire bien moindre qu'une diminution générale des cotisations sociales. Il est en effet démontré que la baisse des coins fiscaux fait reculer le chômage (de Serres et al., 2012) et que cela peut se produire assez rapidement, surtout pour les jeunes (OCDE, 2012), alors que d'autres réformes du marché du travail ont des effets à court terme plus limités. En outre, les gains d'emploi que pourrait entraîner la réduction des coins fiscaux seraient accrus du fait de la forte élasticité de la demande de travail par rapport aux salaires au Portugal (Marques et al., 2009) et des hausses antérieures du salaire minimum (qui ont fait passer le ratio salaire minimum/salaire médian de 51 % en 2006 à 56 % en 2010, contre 48 % en moyenne dans 22 pays de l'OCDE cette année-là). Les salaires dans les secteurs exportateurs étant généralement inférieurs à la moyenne nationale (OCDE, 2010a), une baisse des cotisations sociales ciblée sur les travailleurs dont la rémunération est inférieure à un certain seuil pourrait aussi se traduire par des gains de compétitivité extérieure à court terme. Un dispositif plus étroitement ciblé (par exemple sous la forme d'allègements temporaires en contrepartie de créations nettes d'emploi au niveau de l'entreprise considérée, tels que ceux récemment instaurés dans le cadre du

programme *Impulso Jovem*, ciblé sur les chômeurs de longue durée âgés de 18 à 30 ans) a un moindre coût budgétaire et induit moins de pertes d'efficacité. Néanmoins, il tend à être plus difficile à gérer et à contrôler, moins efficace en termes d'emploi (la création d'emplois pourrait être découragée par la durée limitée de la mesure, ou être elle-même limitée à une durée similaire) et plus susceptible de fausser la concurrence entre les entreprises (des aides différentes étant versées à des entreprises similaires du fait de l'étalement des embauches). Sous réserve que les objectifs budgétaires soient respectés grâce à des mesures compensatoires, les autorités devraient réduire pour une durée illimitée les cotisations sociales patronales sur les bas salaires.

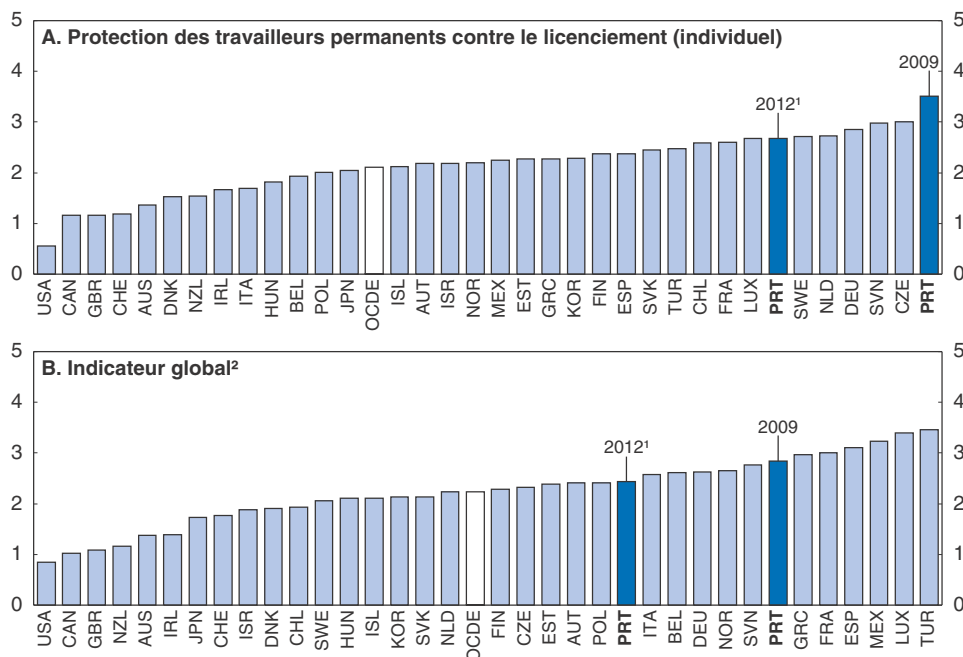
Les augmentations récentes du taux normal de la TVA, parallèlement à l'extension de son champ d'application, posent le délicat problème des mesures compensatoires à trouver pour faire en sorte que les allègements de charges sociales n'aient aucune incidence sur le budget. Il est en effet impératif de ne pas mettre en danger les objectifs budgétaires. De ce point de vue, les impôts sur le patrimoine pourraient offrir une certaine marge de manœuvre. Malgré un parc de logements très étendu (graphique 2.9), ces impôts ne représentent en effet depuis longtemps qu'une faible part du PIB (1.1 % en 2009, contre 1.8 % dans l'ensemble de la zone OCDE) et même en tenant compte de leur contribution prévue à l'assainissement budgétaire en 2013 (à hauteur d'environ 0.15 point de PIB), cette proportion restera inférieure à la moyenne. Comme les recettes tirées des impôts périodiques sur la propriété immobilière, qui reviennent aux communes, devraient augmenter après 2013 (à mesure que l'actualisation des valeurs imposables produira ses effets sur les montants à payer), cela pourrait libérer des ressources dans le budget de l'administration centrale si, parallèlement, celle-ci réduit ses dotations aux collectivités locales. De plus, le fait de cibler les allègements sur les seuls bas salaires – au lieu d'opter pour un système à taux progressifs, tel que celui simulé dans *Banque du Portugal et al. (2011)* – devrait sensiblement réduire leur coût budgétaire potentiel, même si cela oblige par ailleurs les autorités à atténuer la discontinuité des taux marginaux de part et d'autre du seuil, afin de réduire au minimum les effets de distorsion induits sur la distribution des salaires, ainsi qu'à renforcer les contrôles et les sanctions pour lutter contre le risque accru de sous-déclaration des revenus d'activité.

Il est essentiel de réduire encore la segmentation du marché du travail pour améliorer son fonctionnement

La forte protection de l'emploi dont bénéficient les contrats réguliers et la segmentation du marché du travail qui en découle réduisent la sensibilité des salaires au chômage (de Serres et al., 2012) et nuisent aux performances des entreprises ainsi qu'à la croissance de la productivité de différentes façons. Pour les travailleurs en place, elles font obstacle à la mobilité et au redéploiement de la main-d'œuvre, tandis que les autres sont pris dans le cercle vicieux de la rotation des emplois et du sous-investissement dans la formation (Centeno et Novo, 2012). Bien que le Code du travail ait été réformé en 2009, essentiellement de manière à réduire les contraintes de procédure et les délais de préavis pour les licenciements, le Portugal a continué d'afficher le niveau de protection de l'emploi le plus élevé des pays de l'OCDE pour les travailleurs réguliers (graphique 2.13), et l'un des écarts les plus importants entre la protection des contrats à durée indéterminée et celle des contrats temporaires.


Une nouvelle série de réformes du Code du travail, ayant débuté en 2011 et continué en 2012, a permis au Portugal de se rapprocher de la moyenne de l'OCDE en s'attaquant à la question plus épineuse des indemnités et des motifs de licenciement. Désormais, les

Graphique 2.13. **Rigueur de la législation sur la protection d'emploi**
Échelle de 0 (législation la moins restrictive) à 6 (la plus restrictive), 2008



1. Sur la base des modifications du Code du travail qui doivent entrer en vigueur en août 2012.
2. Moyenne pondérée de trois sous-indices : protection des travailleurs permanents contre le licenciement (individuel), réglementation des formes d'emploi temporaire et obligations spéciales applicables aux licenciements collectifs.

Source : OCDE (2012), « Législation sur la protection d'emploi », *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail* (base de données), juillet.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932670256>

licenciements individuels pour suppression de poste ne sont plus subordonnés à un ordre d'ancienneté prédéfini et les licenciements pour inaptitude deviennent possibles dans un plus grand nombre de situations (l'utilisation de nouvelles technologies ou d'autres modifications apportées au poste de travail ne sont plus une condition nécessaire, par exemple) et l'employeur n'est plus obligé de proposer un reclassement. Les indemnités de licenciement ont été ramenées de 30 à 20 jours par année d'ancienneté, avec un plafond de 12 mois au lieu d'un plancher de 3 mois (et conservation des droits acquis antérieurement, comme indiqué ci-après), ce qui reste élevé dans une perspective internationale.

Malgré ces efforts, la rigidité et la segmentation du marché du travail sont encore supérieures à la moyenne de l'OCDE, et même davantage que ne le laisse à penser le graphique 2.13, lequel ne tient pas compte des réformes importantes récemment adoptées par d'autres pays d'Europe du Sud, tels que l'Espagne et l'Italie. Les autorités devraient donc réduire encore davantage les indemnités de licenciement, ainsi qu'il est prévu dans le cadre du programme d'assistance financière, et prendre de nouvelles mesures pour remédier à la dualité du marché du travail. L'allongement de la période d'essai pour les contrats à durée indéterminée (actuellement de 90 jours pour la plupart des salariés) serait une avancée, à condition toutefois de ne pas être excessif, car les contrats à durée indéterminée risqueraient alors d'être utilisés comme des contrats temporaires. Pour éviter la prolongation excessive de situations d'emplois temporaires, les autorités devraient en outre s'assurer que la décision d'augmenter le nombre maximum autorisé de

contrats à durée déterminée successifs et leur durée cumulée maximale, entrée en vigueur en janvier 2012, expire comme prévu à la fin de 2014 et ne soit pas reconduite.

La dualité du marché du travail tient aussi au coût des procédures de licenciement des travailleurs permanents (Centeno et Novo, 2012), surtout en cas de litige, car les décisions de justice sont rendues avec lenteur et ne sont pas toujours uniformes d'une juridiction à l'autre. De plus, on ne sait pas encore comment les tribunaux vont appliquer certaines des nouvelles dispositions légales, telles que l'obligation faite aux entreprises, en cas de licenciement pour suppression de poste, de définir des critères pertinents et non discriminatoires en lieu et place de l'ancienne règle d'ancienneté. Afin de réduire les délais et l'incertitude, qui pénalisent aussi bien les entreprises que les salariés, les autorités devraient, comme cela est envisagé, instaurer une procédure d'arbitrage débouchant sur une décision contraignante (le recours à la procédure elle-même étant facultatif), qui se substituerait au procès, dans le cas des licenciements. À moyen terme, une possibilité méritant un examen plus approfondi consisterait à mettre fin à la dualité du marché du travail en instituant un contrat de travail unique (un contrat souple à durée indéterminée).

Il faut un certain temps pour qu'une réduction de la protection de l'emploi régulier débouche sur des gains de productivité, car le redéploiement des effectifs vers des emplois où ils seront plus productifs est un processus graduel, et, dans un contexte macroéconomique difficile, il peut même en résulter des pertes d'emplois à court terme si le rythme des licenciements est plus rapide que celui des créations d'emplois (Bouis *et al.*, 2012). Le gouvernement a décidé que la réduction des indemnités de licenciement ne s'appliquerait intégralement qu'aux nouvelles embauches, tandis que les contrats existants conserveraient les droits acquis selon les anciennes règles jusqu'au 31 octobre 2012, et passeraient ensuite au nouveau régime d'accumulation (plus lent) si, et seulement si, le plafond de 12 mois n'a pas été atteint et uniquement jusqu'à ce qu'il le soit. Cette formule présente l'avantage de stimuler la création d'emplois tout en contribuant à réduire au minimum les suppressions de postes à court terme, en évitant que les licenciements ne deviennent brusquement moins coûteux. Cela étant, elle crée une contre-incitation à la mobilité pour les travailleurs qui ont beaucoup d'ancienneté. Cet obstacle pourrait être surmonté grâce à la mise en place de comptes individuels d'indemnités de fin de fonction, transférables en cas de changement d'emploi et adossés à un fonds d'indemnisation financé par les cotisations des employeurs. Bien qu'aucun projet concernant un tel fonds n'ait encore été dévoilé, les autorités devraient s'abstenir d'alourdir les coûts de main-d'œuvre non salariaux dans les circonstances macroéconomiques actuelles, et donc différer, le cas échéant, la mise en place de ce dispositif.

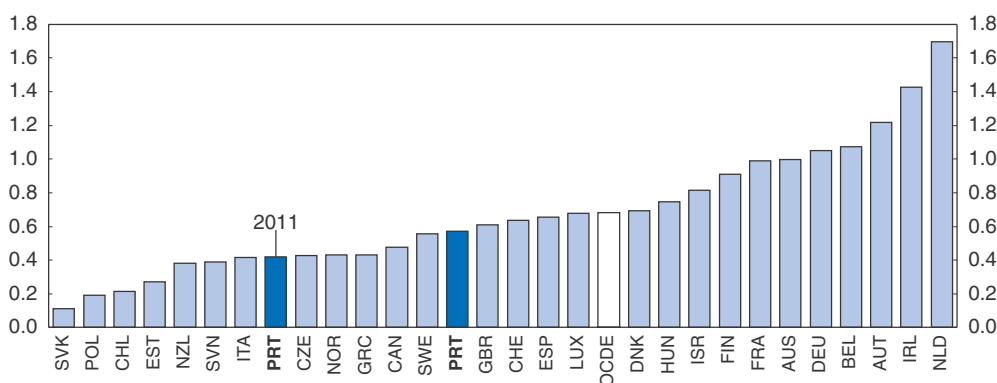
Les politiques actives et passives du marché du travail appellent de nouvelles réformes et ne sont pas assez intégrées

Le système d'indemnisation du chômage constitue depuis longtemps une source d'inquiétude en ce qui concerne à la fois le comportement du marché du travail et l'équité sociale. Les taux de remplacement élevés dont bénéficient les chômeurs âgés par comparaison avec l'étranger (OCDE, 2010a), essentiellement dus au fait que la durée d'indemnisation augmente fortement avec l'âge, expliquent en partie le niveau élevé du chômage de longue durée parmi les seniors (Addison et Portugal, 2008) et risquent d'entraîner un relèvement des salaires minimums acceptés (Marques *et al.*, 2009). De plus, des conditions strictes d'admission au bénéfice des allocations de chômage, telles que de longues périodes de cotisation pour les salariés et l'exclusion des travailleurs indépendants, se sont traduites par une couverture inférieure à la moyenne, que le retrait

des mesures temporaires adoptées en 2009/10 pour élargir l'accès aux prestations d'assurance chômage et allonger leur durée de versement a encore réduite (graphique 2.14). Comme on pouvait s'y attendre, les taux de couverture augmentent avec l'âge (de 8.5 % pour les 15-24 ans et 30 % dans la tranche des 25-34 ans jusqu'à 71.4 % pour les plus de 45 ans, selon les données de 2011), ce qui tient non seulement au fait que la durée d'indemnisation est fonction de l'âge, mais aussi et surtout que les individus en marge du marché du travail (tels que les titulaires de contrats temporaires de courte durée, ou les salariés de fait contraints d'opter pour le statut de travailleur indépendant) sont majoritairement des jeunes. Pour ces derniers, la couverture limitée de l'assurance-chômage est d'autant plus préoccupante que certains éléments tendent à indiquer que les mesures d'austérité adoptées au Portugal pourraient imposer une lourde charge aux ménages pauvres avec enfants (Callan et al., 2011).


Graphique 2.14. **Rapport entre le nombre de bénéficiaires d'allocations de chômage et le nombre total de chômeurs**¹

2010²



1. Nombre de bénéficiaires des programmes considérés comme relevant de l'assurance-chômage ou de l'assistance-chômage divisé par le nombre total de chômeurs d'après l'enquête sur la population active. En raison de spécificités institutionnelles, la classification des programmes ne permet pas de garantir une comparabilité parfaite des données entre pays. Le rapport était de 0.57 au Portugal en 2010, et il est tombé à 0.42 en 2011 (0.46 si l'on tient compte de la rupture de série à la fin de 2010). L'agrégat OCDE est la moyenne non pondérée des données relatives aux pays membres figurant dans le graphique.
2. 2008 pour la Norvège.

Source : OCDE (2012), *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail* (base de données), juillet et ministère de la Solidarité et la Sécurité sociale.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932670275>

La réforme de l'assurance-chômage engagée en 2012 pallie dans une certaine mesure les problèmes évoqués ci-dessus, mais la durée d'indemnisation reste très étroitement liée à l'âge. Les conditions à remplir pour avoir droit aux prestations ont été assouplies : la période de cotisation minimum requise a été ramenée de 15 à 12 mois, avec effet au 1^{er} juillet, et la couverture étendue aux travailleurs indépendants qui tirent au moins 80 % de leur revenu annuel d'un seul donneur d'ordre (souvent des salariés de fait), même si dans ce cas, un certain nombre de critères supplémentaires diffèrent toute application pratique jusqu'en 2013. De plus, en 2012, comme en 2010, une augmentation de 10 % des allocations de chômage est prévue pour les parents isolés et les couples de deux chômeurs avec enfants. Pour prévenir les effets désincitatifs éventuels sur l'offre de travail, le plafond des indemnités d'assurance-chômage a par ailleurs été abaissé d'un sixième, le montant de l'allocation diminue de 10 % au bout de six mois, et la durée d'indemnisation est

raccourcie surtout pour les travailleurs âgés. Toutefois, pour les chômeurs âgés de 40 ans et plus, la réduction de la durée de versement des allocations d'assurance-chômage sera compensée en partie par une prolongation de celle des prestations d'assistance-chômage (*subsídio social de desemprego*, une prestation plus réduite, soumise à conditions de ressources, versée aux chômeurs en fin de droits), de sorte qu'au total la durée des prestations ne diminue que légèrement. En outre, les allocataires en cours d'indemnisation ne sont pratiquement pas touchés par les nouvelles modalités, et les travailleurs actuellement pourvus d'un emploi bénéficieront des anciennes règles d'indemnisation lors de leur premier épisode de chômage consécutif à la réforme, ce qui amenuise encore les chances de réduire l'ampleur du chômage de longue durée parmi les seniors. Il faudrait donc revoir la durée de versement des prestations et faire en sorte qu'elle soit indépendante de l'âge, en prévoyant une mise en œuvre beaucoup plus rapide des nouvelles dispositions. Les autorités devraient aussi chercher à déterminer si les changements apportés aux conditions d'admission ont bien pour effet d'améliorer la couverture des prestations, en particulier pour les jeunes.

L'aide à la recherche d'emploi, une politique active du marché du travail généralement efficace par rapport à son coût (Card *et al.*, 2010), pourrait être grandement améliorée au Portugal. Les quelques études en bonne et due forme sur le sujet ne lui attribuent qu'un effet modeste sur la durée du chômage (Centeno *et al.*, 2009), et la part dans le total des embauches des offres d'emploi enregistrées et des placements réalisés par le Service public de l'emploi (SPE) (respectivement 23 et 13 % environ au milieu des années 2000) est assez faible par comparaison avec les autres pays (Duell *et al.*, 2010, tableau 3.4). Diverses raisons expliquent cette situation, notamment le fait que les ressources ne sont pas assez ciblées sur les demandeurs d'emploi qui ont le plus besoin d'assistance, les lacunes du système de contrôle de la recherche d'emploi et des sanctions qui s'y rapportent (voir plus loin), l'insuffisance des relations avec les employeurs, une utilisation inefficace des informations disponibles pour la mise en correspondance des offres et des demandes d'emploi, et le caractère limité des évaluations des performances auxquelles sont soumis les centres du SPE et leurs réseaux associés (dont font partie les *Gabinetes de inserção profissional*, créés en 2009). Certains de ces problèmes ont probablement été aggravés par un manque de moyens, car ni le budget ni les effectifs du SPE n'ont progressé au même rythme que le chômage (tableau 2.2). Le gouvernement a récemment pris l'initiative bienvenue de lancer un programme de réforme du SPE (encadré 2.2) composé de mesures visant à combler les lacunes susmentionnées et assorti de délais précis de mise en œuvre. Les autorités devraient observer attentivement les retombées de ce programme et en tirer les enseignements qui permettront de l'améliorer. La publication d'informations périodiques sur la mise en œuvre des différentes mesures serait un gage de respect du calendrier.

Les obligations imposées en matière de disponibilité et de recherche d'emploi, étayées par un suivi systématique et des sanctions crédibles, sont un aspect important des conditions à remplir pour bénéficier des allocations de chômage, car elles aboutissent souvent à un plus grand nombre de sorties du chômage et à une réduction de sa durée (Johnson et Klepinger, 1994 ; Graversen et van Ours, 2008). Si l'on s'en tient à la lettre des prescriptions en la matière, c'est au Portugal, parmi 36 pays de l'OCDE ou membres de l'UE, que les critères d'admission au bénéfice de l'assurance-chômage sont globalement les plus stricts (Venn, 2012), sauf sur un point : il n'y a pas d'obligation de recherche d'emploi en cas de participation à un programme actif du marché du travail (PAMT). Dans la pratique, toutefois, le suivi et les sanctions paraissent bien moins rigoureux. Un justificatif de

Tableau 2.2. **Dépenses publiques consacrées aux programmes actifs du marché du travail**

En pourcentage du PIB

	Portugal			Autres pays européens membres de l'OCDE ¹			Pays non européens membres de l'OCDE ¹		
	2004	2008	2010	2004	2008	2010	2004	2008	2010
Total des mesures actives	0.66	0.55	0.72	0.69	0.63	0.80	0.21	0.22	0.27
Service public de l'emploi et administration	0.14	0.15	0.14	0.17	0.17	0.19	0.08	0.06	0.06
Formation	0.28	0.24	0.40	0.18	0.15	0.19	0.07	0.07	0.10
Incitations à l'emploi	0.16	0.12	0.10	0.12	0.12	0.16	0.02	0.02	0.02
Création directe d'emplois	0.04	0.02	0.05	0.09	0.07	0.11	0.01	0.04	0.05
Autres	0.04	0.02	0.03	0.12	0.13	0.14	0.03	0.03	0.03
<i>Pour mémoire</i>									
Taux de chômage (%)	6.7	7.6	10.8	8.3	6.2	9.4	6.3	5.2	6.6

1. Les chiffres indiqués sont des moyennes non pondérées des données relatives à 19 pays pour les « Autres pays européens membres de l'OCDE » et à 9 pays pour les « Pays non européens membres de l'OCDE », y compris quelques estimations. Les pays exclus sont la Grèce, l'Islande, la Norvège, la Suisse et la Turquie.

Source : OCDE (2012), *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail*, et *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (bases de données), juillet.

Encadré 2.2. Le programme de réforme du Service public de l'emploi

En février 2012, les autorités ont annoncé un train de mesures destinées à améliorer l'efficacité des services d'aide à la recherche d'emploi, le *Programa de Relançamento do Serviço Público de Emprego*. Il vise à accroître de 50 % le nombre de placements effectués par le service public de l'emploi (SPE) et de 20 % celui des offres d'emploi proposées par son intermédiaire d'ici à la fin de 2013. Les moyens envisagés à cet effet sont en particulier les suivants :

- Proposer une formation à la recherche d'emploi dans les deux semaines consécutives à l'inscription au chômage, resserrer les liens avec les demandeurs d'emploi, et utiliser les outils de profilage pour identifier ceux qui sont le plus exposés au risque de chômage de longue durée.
- Adopter des procédures plus efficaces pour la collecte et la diffusion des offres d'emploi, y compris via la promotion de partenariats avec les organisations patronales.
- Renforcer la coopération avec les agences de travail temporaire et les agences de placement privées.
- Perfectionner les systèmes informatiques en vue de développer les contacts par Internet et d'améliorer la mise en correspondance entre les offres et les demandes d'emploi.
- Mieux articuler les mesures actives et passives, par exemple en luttant contre la fraude en matière de justification de la recherche d'emploi.
- Simplifier l'offre de programmes actifs du marché du travail et évaluer leur efficacité.
- Restructurer le réseau des agences du SPE et procéder à une évaluation systématique de leurs résultats.

recherche d'emploi doit être produit tous les quinze jours, mais ce qui est demandé au minimum n'est souvent pas très contraignant (par exemple, une action par semaine parmi un large choix de démarches possibles, telles que répondre à des offres d'emploi, participer à des entretiens ou envoyer des candidatures spontanées). En outre, rares sont les allocataires qui sont effectivement sanctionnés, ce qui peut s'expliquer en partie par la

sévérité des sanctions elles-mêmes (suppression définitive des allocations plutôt que suspension ou réduction temporaire). En 2011, 1,7 % seulement des chômeurs inscrits au SPE ont fait l'objet d'une radiation et d'une suppression des allocations, un chiffre assez faible par comparaison avec les autres pays (Gray, 2003). Il faudrait renforcer le suivi de la recherche d'emploi, imposer des obligations plus contraignantes en la matière, y compris en cas de participation à un PAMT, et faire appliquer effectivement les sanctions. Cette application serait plus facile si les sanctions étaient moins sévères (à la suppression pure et simple des allocations, par exemple, on pourrait préférer une réduction temporaire).

Dans un contexte de chômage élevé, des aides ciblées à l'emploi peuvent être nécessaires pour que les obligations de recherche d'emploi restent crédibles (OCDE, 2010b) et pour aider les travailleurs défavorisés à acquérir un minimum d'expérience professionnelle, même si dans certains cas, les emplois créés ne durent pas plus longtemps que la subvention (Centeno et Novo, 2012). C'est dans cet esprit que les autorités ont lancé *Estímulo 2012*, un dispositif d'aide à la création nette d'emplois axé sur les personnes au chômage depuis au moins six mois, dans le cadre duquel une aide représentant jusqu'à 60 % du salaire est versée pendant six mois à l'employeur, qui est tenu d'assurer une formation. De ce point de vue, les allègements temporaires de cotisations patronales de sécurité sociale prévus dans le cadre du programme *Impulso Jovem*, mentionnées plus haut, devraient également jouer un rôle utile. Pour stimuler davantage la recherche d'emploi, les autorités ont également ouvert la possibilité de cumuler en partie des allocations de chômage et un salaire. Ainsi, les bénéficiaires de prestations d'assurance-chômage qui acceptent un emploi à temps plein avec un salaire inférieur au montant de leur allocation peuvent continuer à percevoir la moitié de celle-ci pendant six mois, puis un quart pendant les six mois suivants (jusqu'à certains plafonds). Afin d'améliorer le ciblage des aides tout en encourageant le plus possible un retour rapide à l'emploi en cas de chômage, il a été décidé que cette prime à la reprise d'emploi ne serait pas accordée au cours des six premiers ni des six derniers mois de la période d'ouverture des droits à prestations. Des dispositions sont également prévues pour prévenir les comportements opportunistes des employeurs et des salariés, qui pourraient se concerter pour procéder à des licenciements suivis de réembauches.

Les programmes de formation, de stages subventionnés et de création directe d'emplois, qui sont généralement coûteux, ont été considérablement développés entre 2008 et 2010 (tableau 2.2). Or, les rares évaluations disponibles jettent un doute sur leur efficacité. Comme on l'observe souvent dans d'autres pays, la participation aux dispositifs de création d'emplois (*medidas ocupacionais*) n'augmente pas les chances de trouver un emploi non aidé (Nunes, 2007). Les stages étant utiles pour aider les jeunes à prendre pied sur le marché du travail, de nouvelles initiatives ambitieuses, comme le *Passaporte Emprego* (une composante d'*Impulso Jovem*), sont en train de voir le jour dans ce domaine : leur but est d'offrir une expérience professionnelle et une formation à environ 50 000 jeunes inscrits au chômage depuis au moins quatre mois. Cela étant, si les subventions versées aux entreprises sont trop généreuses, comme cela a sans doute été le cas dans le passé, elles risquent de provoquer des pertes d'efficacité en entraînant la substitution de créations d'emplois aidés à des embauches non subventionnées. Les autorités ont commandé une évaluation systématique des différentes mesures pour connaître leurs effets sur les sorties du chômage (voir Dias et Varejão, 2011, pour un rapport d'étape sur la question) ; elles devraient s'appuyer sur les conclusions qui en ressortiront pour cibler avec précision les programmes sur des catégories spécifiques de demandeurs d'emploi. Il

faudrait aussi supprimer comme prévu l'exemption générale des obligations de recherche d'emploi accordée en cas de participation à un PAMT, et faire en sorte que ces programmes laissent du temps libre pour la recherche d'emploi. Cette approche a été adoptée dans le cadre du nouveau programme *Vida Ativa*, qui vise à fournir aux chômeurs une formation à temps partiel dès le début de leur période de chômage.

Encadré 2.3. **Résumé des recommandations visant à rééquilibrer l'économie et renouer avec la croissance**

Corriger les déséquilibres macrofinanciers tout en évitant un resserrement du crédit

- Éliminer les obstacles au redéploiement du crédit en s'attaquant aux incitations à investir dans les secteurs protégés et à la « régénération » des prêts problématiques.
- Dans le cadre des opérations de recapitalisation des banques, les autorités devraient veiller à ce que les coûts potentiels supportés par les contribuables et les bénéficiaires finaux des fonds soient totalement transparents.
- Accorder une attention particulière aux conditions de financement des petites et moyennes entreprises. Pour que les entreprises aient davantage recours au financement sur fonds propres et moins au financement par endettement, les autorités devraient atténuer le biais en faveur du financement par emprunt qui est intégré dans le système d'imposition, en limitant, par exemple, la déductibilité des versements d'intérêts et en mettant à profit le surcroît de recettes qui en découlerait pour réduire le taux de l'impôt sur les sociétés.
- Les autorités devraient veiller à ce que le rythme de convergence vers l'objectif indicatif de ratio prêts/dépôts n'entrave pas l'activité économique.

Éliminer les distorsions en matière d'affectation du capital

- En vue d'accroître l'offre de logements locatifs, les autorités devraient veiller à ce que la nouvelle procédure d'expulsion ait bien pour effet de réduire le délai d'expulsion des locataires n'ayant pas honoré leur bail. Elles devraient favoriser la rénovation urbaine en simplifiant les formalités administratives et en axant les incitations financières en vigueur sur les logements locatifs.
- Les autorités devraient réduire l'utilisation de l'impôt sur les transactions immobilières en ne le prélevant que sur les transactions initiales. Dans un second temps, elles devraient envisager de remplacer cet impôt par la taxe sur la valeur ajoutée.
- Veiller à ce que le soutien à la production d'électricité soit efficace par rapport à son coût et que celui-ci soit intégralement répercuté sur l'ensemble des consommateurs. Cela suppose de réduire encore le niveau excessif des aides destinées aux éoliennes et aux installations de cogénération, de même qu'aux centrales à combustibles fossiles et aux grandes centrales hydroélectriques.
- Compte tenu des progrès déjà accomplis, ne développer la production d'électricité d'origine renouvelable que dans les proportions requises pour atteindre les objectifs environnementaux, de manière à limiter le plus possible les coûts économiques à court terme. En outre, à mesure que la compétitivité-coûts des technologies des énergies renouvelables s'améliore, les autorités devraient supprimer progressivement les tarifs d'achat ou, si une aide est encore nécessaire, opter pour des instruments davantage fondés sur le jeu du marché.

Encadré 2.3. **Résumé des recommandations visant à rééquilibrer l'économie et renouer avec la croissance** (suite)

- Favoriser la concurrence dans le secteur de l'énergie en veillant à ce que la suppression progressive des tarifs réglementés de l'électricité conduise les consommateurs à se tourner vers le marché de détail libéralisé, et permette l'entrée de nouveaux acteurs. Sur les marchés du gaz, appliquer l'accord conclu avec l'Espagne en vue de ramener à zéro les tarifs de transport transfrontalier.

Réformer le marché du travail

- Poursuivre les efforts déployés pour remédier à la rigidité et à la segmentation du marché du travail, en réduisant encore les indemnités de licenciement et en instaurant une procédure d'arbitrage débouchant sur une décision contraignante en cas de litige relatif à un licenciement.
- Promouvoir les négociations salariales au niveau de l'entreprise en supprimant l'extension administrative des conventions collectives.
- Pour éviter d'alourdir les coûts de main-d'œuvre non salariaux à court terme, différer le projet de création d'un fonds d'indemnisation destiné à financer des comptes individuels d'indemnités de fin de fonction transférables.
- Dissocier la durée de versement des allocations de chômage de l'âge du bénéficiaire, et veiller à ce que la modification des conditions d'admission au bénéfice de ces prestations permette effectivement d'améliorer leur couverture, surtout en faveur des jeunes.
- Renforcer les mesures d'aide et de suivi en matière de recherche d'emploi, imposer des obligations plus contraignantes à cet égard, y compris pour ceux qui participent à un programme actif du marché du travail, et faire appliquer effectivement les sanctions. Prévoir des sanctions moins sévères pour faciliter cette application.
- Utiliser de façon sélective les programmes de formation et les programmes connexes, de façon à maximiser les gains d'employabilité.
- Afin d'améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs peu qualifiés et de faciliter l'ajustement des coûts de main-d'œuvre, réduire les cotisations sociales patronales sur les bas salaires, sous réserve que des mesures compensatoires soient prévues pour assurer le respect des objectifs budgétaires.

Bibliographie

- Addison, J.T. et P. Portugal (2008), « How do Different Entitlements to Unemployment Benefits Affect the Transitions from Unemployment into Employment? », *Economics Letters*, vol. 101, n° 3, Elsevier.
- AECOPS (Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas e Serviços) (2009), *O Mercado da Reabilitação – Enquadramento, Relevância e Perspectivas*.
- Ahrend, R. et A. Goujard (2012), « International Capital Mobility and Financial Fragility – Part 1. Drivers of Systemic Banking Crises: The Role of Bank-Balance-Sheet Contagion and Financial Account Structure », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 902, Éditions OCDE.
- AIE (Agence internationale de l'énergie) (2008a), « Feed-In Tariffs: Making CHP and DCH Viable – Portugal Case Study », *International CHP/DHC Collaborative*.
- AIE (2008b), *Deploying Renewables: Principles for Effective Policies*, Agence internationale de l'énergie, Éditions OCDE.
- AIE (2009), *Energy Policies of IEA countries: Portugal 2009 Review*, Agence internationale de l'énergie, Éditions OCDE.

- AIE (2011), *Deploying Renewables 2011: Best and Future Policy Practice*, Agence internationale de l'énergie, Éditions OCDE.
- Andrews, D. et A. Caldera Sánchez (2011), « Drivers of Homeownership Rates in Selected OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 849, Éditions OCDE.
- Andrews, D., A. Caldera Sánchez et Å. Johansson (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 836, Éditions OCDE.
- Banque du Portugal (2011), *Financial Stability Report*, novembre, Banco de Portugal.
- Banque du Portugal et al. (2011), *Desvalorização Fiscal – Relatório*, juillet, Banco de Portugal, Ministério das Finanças, Ministério da Economia e do Emprego, Ministério da Solidariedade e da Segurança Social.
- Bassanini, A. et R. Duval (2006), « Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 35, Éditions OCDE.
- Beck, T., A. Demirgüç-Kunt et R. Levine (2000), « A New Database on Financial Development and Structure », *World Bank Economic Review*, vol. 14, n° 3. Mise à jour de novembre 2010.
- Blanchard, O. (2007), « Adjustment Within the Euro. The Difficult Case of Portugal », *Portuguese Economic Journal*, vol. 6, n° 1, Springer.
- Bouis, R., O. Causa, L. Demmou, R. Duval et A. Zdzienicka (2012), « The Short-Term Effects of Structural Reforms: An Empirical Analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 949, Éditions OCDE.
- Caldera Sánchez, A. et D. Andrews (2011), « To Move or Not to Move: What Drives Residential Mobility Rates in the OECD? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 846, Éditions OCDE.
- Callan, T., C. Leventi, H. Levy, M. Matsaganis, A. Paulus et H. Sutherland (2011), « The Distributional Effects of Austerity Measures: A Comparison of Six Countries », *Research Note*, n° 2, Social Situation Observatory, Commission européenne.
- Card, D., J. Kluve et A. Weber (2010), « Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis », *The Economic Journal*, vol. 120, n° 548, Royal Economic Society.
- Centeno, L., M. Centeno et A.A. Novo (2009), « Evaluating Job-Search Programs for Old and Young Individuals: Heterogeneous Impact on Unemployment Duration », *Labour Economics*, vol. 16, n° 1, Elsevier.
- Centeno, M., C. Duarte et A.A. Novo (2011), « The Impact of the Minimum Wage on Low-Wage Earners », *Boletim Económico*, vol. 17, n° 3, Banco de Portugal.
- Centeno, M. et A.A. Novo (2012), « Segmentation », *Boletim Económico*, vol. 18, n° 1, Banco de Portugal.
- DGEG (Direcção Geral de Energia e Geologia) (2012), *Linhas Estratégicas para a Revisão dos Planos Nacionais de Ação para as Energias Renováveis e Eficiência Energética (Versão para Discussão Pública)*, juin.
- Dias, M.C. et J. Varejão (2011), *Estudo de Avaliação das Políticas Ativas de Emprego, 1º Relatório de Progresso*, Centro de Economia e Finanças et Faculdade de Economia da Universidade do Porto, décembre.
- Duell, N., D. Grubb, S. Singh et P. Tergeist (2010), « Activation Policies in Japan », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 113, Éditions OCDE.
- Ecofys (2011), *Financing Renewable Energy in the European Energy Market*, Rapport final pour la Commission européenne, DG Énergie, janvier.
- EMF (European Mortgage Federation) (2010), *Study on the Cost of Housing in Europe*.
- ERSE (Autorité de régulation des services énergétiques) (2011), « Tarifas e Preços para a Energia Eléctrica em 2012 », Comunicado, Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, décembre.
- ERSE (2012), « Composição dos Preços de Electricidade para 2012 », *Nota Informativa*, janvier, Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos.
- FMI (Fonds monétaire international) (2009), « The Economics of Bank Restructuring: Understanding the Options », *IMF Staff Position Note*, juin.
- FMI (2012), *Global Financial Stability Report*, avril, Fonds monétaire international.

- Gouvernement du Portugal (2012), « Report with the Scope of Measure 5.15 of the Second Regular Review of the Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality », document de travail interne, février, Governo de Portugal.
- Graversen, B.K. et J.C. van Ours (2008), « Activating Unemployed Workers Works; Experimental Evidence from Denmark », *Economics Letters*, vol. 100, Elsevier.
- Gray, D. (2003), « National Versus Regional Financing and Management of Unemployment and Related Benefits: The Case of Canada », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 14, Éditions OCDE.
- Johnson, T. et D. Klepinger (1994), « Experimental Evidence on Unemployment Insurance Work-Search Policies », *Journal of Human Resources*, vol. 29, n° 3, University of Wisconsin Press.
- Kappeler, A. et M. Nemoz (2010), « Public-Private Partnerships in Europe – Before and During the Recent Financial Crisis », *Economic and Financial Report*, n° 4, Banque européenne d'investissement.
- Lamo, A., J.J. Perez et L. Schuknecht (2008), « Public and Private Sector Wages. Co-movement and Causality », *Working Paper Series*, n° 963, Banque centrale européenne.
- Lopes, J. et J.E. Gata (2005), *A Comparative Overview of the Progress Achieved to Date in the Construction of the EC Internal Energy Market*, version publique révisée, 9 novembre, Autoridade da Concorrência (Portugal).
- Marques, C.R., F. Martins et P. Portugal (2009), « Price and Wage Setting in Portugal », *The Portuguese Economy in the Context of Economic, Financial and Monetary Integration*, Departamento de Estudos Económicos, Banco de Portugal.
- Merler, S. et J. Pisani-Ferry (2012), *Sudden Stops in the Euro Area*, Bruegel Policy Contribution, n° 2012/06, Bruegel.
- Ministère des Finances (2011), *Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015*, août, Ministério das Finanças.
- Nunes, A. (2007), « Microeconomic Studies on Programme Causal Effects – Empirical Evidence from Portuguese Active Labour Market Policy », Thèse de doctorat, Université de Coimbra.
- OCDE (2010a), *Études économiques de l'OCDE : Portugal 2010*, Éditions OCDE.
- OCDE (2010b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010 : Sortir de la crise de l'emploi*, Éditions OCDE.
- OCDE (2011), *Examens environnementaux de l'OCDE : Portugal 2011*, Éditions OCDE.
- OCDE (2012), *Réformes économiques 2012 : Objectif croissance*, Éditions OCDE.
- OTB (Research Institute for the Built Environment) (2010), *Housing Statistics in the European Union*, K. Dol et M. Haffner (dir. pub.), Delft University of Technology, septembre.
- République portugaise (2010), *Plano Nacional de Acção para as Energias Renováveis ao Abrigo da Directiva 2009/28/CE*, República Portuguesa.
- Serres, A. de, F. Murtin et C. de la Maisonnette (2012), « Tackling Unemployment in a Weak Post-Crisis Recovery: Policies to Facilitate the Return to Work », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, Éditions OCDE, à paraître.
- Traxler, F., S. Blaschke et B. Kittel (2001), *National Labour Relations in Internationalized Markets, A Comparative Study of Institutions, Change, and Performance*, Oxford University Press.
- Varejão, J. (2004), « Redução do Tempo de Trabalho e Emprego – Lições da Lei das 40 horas », Actes de la deuxième conférence sur le développement de l'économie portugaise dans le contexte européen, Banco de Portugal, Lisbonne, 11-12 mars.
- Venn, D. (2012), « Eligibility Criteria for Unemployment Benefits. Quantitative Indicators for OECD and EU countries », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 131, Éditions OCDE.
- Visser, J. (2011), « Data Base on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts, 1960-2010 (ICTWSS) », Version 3.0, mai, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), Université d'Amsterdam.

Glossaire

ABE	Autorité bancaire européenne
ANA	<i>Aeroportos de Portugal</i> (exploitant d'aéroports)
CoCos	Obligations convertibles sous condition
CP	<i>Comboios de Portugal</i> (société de transport ferroviaire)
EDP	<i>Energias de Portugal</i> (société de production d'électricité)
EP	<i>Estradas de Portugal</i> (société de gestion des autoroutes)
EUR	Euros
FMI	Fonds monétaire international
GALP	<i>GALP Energia</i> (société nationale du gaz)
IDE	Investissement direct étranger
MVNO	Opérateur de réseau mobile virtuel (<i>mobile virtual network operator</i>)
MWh	Mégawatt-heure
PAMT	Programme actif du marché du travail
PIB	Produit intérieur brut
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PME	Petites et moyennes entreprises
PPP	Partenariat public-privé
R-D	Recherche-développement
REFER	<i>Rede Ferroviária Nacional</i> (société nationale des infrastructures ferroviaires)
REN	<i>Rede Eléctrica Nacional</i> (société nationale de transport d'électricité)
SPE	Service public de l'emploi
TAP	<i>Transportes Aéreos Portugueses</i> (compagnie aérienne nationale)
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
USD	Dollars des États-Unis
UTAO	<i>Unidade Técnica de Apoio Orçamental</i> (Unité de soutien budgétaire et technique du Parlement)

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Études économiques de l'OCDE

PORTUGAL

THÈME SPÉCIAL : AMÉLIORER L'ALLOCATION DU CRÉDIT ET DE L'INVESTISSEMENT

Dernières parutions

Afrique du Sud, juillet 2010
Allemagne, février 2012
Australie, décembre 2012
Autriche, juillet 2011
Belgique, juillet 2011
Brésil, octobre 2011
Canada, juin 2012
Chili, janvier 2012
Chine, février 2010
Corée, avril 2012
Danemark, janvier 2012
Espagne, novembre 2012
Estonie, octobre 2012
États-Unis, juin 2012
Fédération de Russie, décembre 2011
Finlande, février 2012
France, mars 2011
Grèce, août 2011
Hongrie, mars 2012
Inde, juin 2011
Indonésie, septembre 2012

Irlande, octobre 2011
Islande, juin 2011
Israël, décembre 2011
Italie, mai 2011
Japon, avril 2011
Luxembourg, décembre 2012
Mexique, mai 2011
Norvège, février 2012
Nouvelle-Zélande, avril 2011
Pays-Bas, juin 2012
Pologne, mars 2012
Portugal, juillet 2012
République slovaque, décembre 2012
République tchèque, novembre 2011
Royaume-Uni, mars 2011
Slovénie, février 2011
Suède, janvier 2011
Suisse, janvier 2012
Turquie, juillet 2012
Union européenne, mars 2012
Zone euro, mars 2012

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2012), *Études économiques de l'OCDE : Portugal 2012*, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2012-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 et n'hésitez pas à nous contacter pour plus d'informations.

Volume 2012/15
Juillet 2012

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2012 (18 NUMÉROS)
ISSN 1995-3356
ABONNEMENT PAR PAYS

ISBN 978-92-64-13014-2
10 2012 15 2 P 9



789264 130142