



Études économiques de l'OCDE PORTUGAL

DÉCEMBRE 2021 (VERSION ABRÉGÉE)



Études économiques de l'OCDE : Portugal

Études économiques de l'OCDE : Portugal 2021 (version abrégée)

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

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

Note de la Turquie

Les informations figurant dans ce document qui font référence à « Chypre » concernent la partie méridionale de l'île. Il n'y a pas d'autorité unique représentant à la fois les Chypriotes turcs et grecs sur l'île. La Turquie reconnaît la République Turque de Chypre Nord (RTCN). Jusqu'à ce qu'une solution durable et équitable soit trouvée dans le cadre des Nations Unies, la Turquie maintiendra sa position sur la « question chypriote ».

Note de tous les États de l'Union européenne membres de l'OCDE et de l'Union européenne

La République de Chypre est reconnue par tous les membres des Nations Unies sauf la Turquie. Les informations figurant dans ce document concernent la zone sous le contrôle effectif du gouvernement de la République de Chypre.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2021), *Études économiques de l'OCDE : Portugal 2021 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ba69428a-fr>.

ISBN 978-92-64-72014-5 (pdf)

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

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

Crédits photo : Couverture © Pixabay.com/ Julius Silver – Belem tower, Lisbon (Portugal)

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

© OCDE 2021

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

Avant-propos

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

La situation économique et les politiques du Portugal ont été évaluées par le Comité le 4 mai 2021. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière des débats et approuvé à titre définitif par le Comité plénier le 7 juin 2021.

Le projet de rapport du Secrétariat a été préparé pour le Comité par Caroline Klein, Sahra Sakha et Yosuke Jin, avec la participation de Markus Schwabe et Hélia Costa, sous la direction de Pierre Beynet. Paula Adamczyk et Mauricio Hitschfeld ont apporté leur concours pour les travaux de recherche statistique, et Jean-Rémi Bertrand et Gemma Martinez pour la mise en forme du document.

La précédente *Étude* consacrée au Portugal a été publiée en février 2019.

Des informations sur la dernière *Étude* et les précédentes, ainsi que sur la préparation des *Études économiques*, sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/eco/surveys>.

Table des matières

Avant-propos	3
Résumé	8
1 Principaux éclairages sur l'action publique	15
La crise liée au COVID-19 menace les progrès accomplis en matière économique et sociale	16
Atténuer les conséquences économiques et sociales de la pandémie	20
La pandémie de COVID-19 a provoqué une crise sanitaire majeure	20
Des risques entourent la reprise économique	23
Les politiques publiques devraient continuer de soutenir l'économie, tout en s'adaptant à l'évolution de la pandémie	30
Renforcer les paramètres macroéconomiques fondamentaux pour assurer une reprise durable	42
Améliorer la viabilité et la qualité des finances publiques	42
Renforcer encore la stabilité du système financier	47
Engager des réformes en faveur d'une croissance plus inclusive et plus verte	51
Lutter contre la pauvreté au travail	51
Renforcer l'aide sociale	53
Améliorer l'accessibilité financière du logement	54
Adapter les soins de longue durée au vieillissement rapide de la population	56
Évoluer vers une économie verte et durable	58
Intensifier les efforts de lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux	62
Références	68
Annexe 1.A. Progrès accomplis en matière de réformes structurelles	73

Tableaux

Tableau 1. La reprise est robuste	9
Tableau 1.1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques	29
Tableau 1.2. Événements peu probables qui pourraient modifier sensiblement les perspectives	30
Tableau 1.3. Estimation de l'effet de certaines recommandations d'action publique sur le PIB par habitant	31
Tableau 1.4. Estimation indicative de l'incidence budgétaire directe de certaines recommandations d'action publique	31
Tableau 1.5. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant l'amélioration de l'efficacité judiciaire et du régime d'insolvabilité	38
Tableau 1.6. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant les risques budgétaires et financiers	51
Tableau 1.7. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant la politique environnementale	62
Tableau 1.8. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant la lutte contre la corruption	65
Tableau 1.9. Recommandations relatives aux politiques macroéconomiques et structurelles issues du chapitre « Principaux éclairages sur l'action publique »	66

Graphiques

Graphique 1. L'économie a été durement touchée par la pandémie	9
Graphique 2. Les pertes d'emplois ont été concentrées parmi les jeunes et les actifs en contrat temporaire	10
Graphique 3. Les compétences en numérique des adultes sont inférieures à la moyenne	12
Graphique 1.1. L'économie a été durement touchée par la pandémie	16
Graphique 1.2. La pandémie pourrait aggraver les problèmes sociaux déjà existants	18
Graphique 1.3. La population diminue et vieillit plus rapidement que dans la plupart des pays de l'OCDE	19
Graphique 1.4. La croissance de la productivité a été faible	19
Graphique 1.5. Le Portugal a été durement touché par la pandémie	21
Graphique 1.6. Le manque de professionnels de santé est important	22
Graphique 1.7. Le nombre de personnes souffrant de troubles psychologiques est élevé	23
Graphique 1.8. Le Portugal a subi l'un des chocs de PIB les plus violents de la zone OCDE, mais son économie se redresse	24
Graphique 1.9. Le tourisme a été durement touché	25
Graphique 1.10. La situation du marché du travail s'est dégradée	26
Graphique 1.11. L'activité et la confiance se sont redressées, mais demeurent inférieures aux niveaux d'avant la crise	27
Graphique 1.12. Certaines vulnérabilités macrofinancières se sont aggravées	30
Graphique 1.13. L'investissement public a reculé au cours des dix dernières années	34
Graphique 1.14. Le Portugal recevra d'importants montants de fonds de l'UE	35
Graphique 1.15. L'efficacité des procédures d'insolvabilité pourrait être encore améliorée	37
Graphique 1.16. Les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail ont considérablement augmenté	39
Graphique 1.17. Le chômage est particulièrement élevé chez les jeunes	41
Graphique 1.18. La dette publique est une des plus élevées d'Europe	43
Graphique 1.19. Un excédent budgétaire primaire récurrent sera nécessaire pour réduire durablement la dette publique	44
Graphique 1.20. Une augmentation des impôts sur le patrimoine améliorerait la structure fiscale	46
Graphique 1.21. La résilience du secteur bancaire s'est améliorée	48
Graphique 1.22. L'endettement des entreprises et leur faible rentabilité constituent d'importants facteurs de vulnérabilité	48
Graphique 1.23. Une forte proportion de prêts a fait l'objet d'un moratoire de remboursement	49
Graphique 1.24. Les proportions de travailleurs pauvres et de contrats temporaires restent élevées	52
Graphique 1.25. Il est possible d'améliorer l'adéquation des prestations de revenu minimum	54
Graphique 1.26. La hausse rapide des prix de l'immobilier d'habitation a réduit l'accessibilité financière du logement	55
Graphique 1.27. Il est nécessaire d'accroître l'investissement dans le logement social	55
Graphique 1.28. Le secteur des soins de longue durée manque de ressources	57
Graphique 1.29. Les secteurs de l'énergie et des transports sont les principaux émetteurs de gaz à effet de serre (GES)	58
Graphique 1.30. Indicateurs de croissance verte : Portugal	59
Graphique 1.31. La maîtrise de la corruption reste problématique	63
Graphique 1.32. Il faut renforcer les efforts de lutte contre le blanchiment de capitaux	65

Encadrés

Encadré 1.1. Principales mesures prises par les pouvoirs publics face à la crise liée au COVID-19	17
Encadré 1.2. Estimation indicative de l'impact des réformes structurelles	31
Encadré 1.3. Plan pour la reprise et la résilience du Portugal	36

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdlibrary>



<http://www.oecd.org/oecddirect/>

Ce livre contient des...

StatLinks 

Accédez aux fichiers Excel à partir des livres imprimés !

En bas 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>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

Statistiques de base du Portugal, 2020

(les chiffres entre parenthèses correspondent à la moyenne de l'OCDE)*

PAYS, POPULATION ET CYCLE ÉLECTORAL					
Population (millions)	10.3		Densité de population par km ²	112.5	(38.6)
Moins de 15 ans (%)	13.4	(17.8)	Espérance de vie à la naissance (années)	81.1	(80.2)
Plus de 65 ans (%)	22.4	(17.4)	Hommes	78.1	(77.6)
Ensemble des migrants internationaux (% de la population)	9.7	(13.2)	Femmes	83.7	(82.9)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	-0.1	(0.6)	Dernières élections législatives	Octobre	2019
ÉCONOMIE					
Produit intérieur brut (PIB)			Ventilation de la valeur ajoutée (%)		
À prix courants (milliards USD)	228.3		Agriculture, sylviculture et pêche	2.3	(2.8)
À prix courants (milliards EUR)	200.1		Industrie, construction incluse	22.0	(26.3)
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	0.4	(0.8)	Services	75.7	(71.0)
Par habitant (milliers USD, à PPA)	34.1	(46.3)			
ADMINISTRATIONS PUBLIQUES (En pourcentage du PIB)					
Dépenses	49.3	(49.8)	Dette financière brute (OCDE : 2019)	157.5	(108.9)
Recettes	43.5	(38.9)	Dette financière nette (OCDE : 2019)	112.7	(67.9)
COMPTES EXTÉRIEURS					
Taux de change (EUR/USD)	0.88		Principales exportations (% du total des exportations de marchandises)		
Taux de change à PPA (USD = 1)	0.57		Machines et matériel de transport	29.5	
En pourcentage du PIB			Articles manufacturés	21.5	
Exportations de biens et de services	37.0	(50.6)	Articles manufacturés divers	16.9	
Importations de biens et de services	39.1	(47.1)	Principales importations (% du total des importations de marchandises)		
Solde des paiements courants	-1.1	(0.0)	Machines et matériel de transport	31.7	
Position extérieure globale nette	-114.4		Produits chimiques et produits connexes, n.d.a.	15.6	
			Articles manufacturés	15.1	
MARCHÉ DU TRAVAIL, QUALIFICATIONS ET INNOVATION					
Taux d'emploi (15 ans et plus, %)	54.1	(55.1)	Taux de chômage, Enquête sur la population active (15 ans et plus, %)	6.8	(7.1)
Hommes	59.0	(63.0)	Jeunes (15-24 ans, %)	22.5	(15.0)
Femmes	49.8	(47.7)	Chômeurs de longue durée (1 an et plus, %)	2.3	(1.3)
Taux d'activité (15 ans et plus, %)	58.0	(59.5)	Taux de diplômés de l'enseignement supérieur chez les 25-64 ans (%)	28.2	(39.0)
Nombre moyen d'heures travaillées par an	1 613	(1 687)	Dépense intérieure brute de R-D (% du PIB, OCDE : 2018)	1.6	(2.6)
ENVIRONNEMENT					
Approvisionnements totaux en énergie primaire par habitant (tep)	2.0	(3.7)	Émissions de CO ₂ par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2019)	4.3	(8.3)
Énergies renouvelables (%)	28.2	(11.9)	Prélèvements d'eau par habitant (milliers de m ³ , 2017)	0.5	
Exposition à la pollution atmosphérique (% de la population exposée à une concentration en PM 2.5 > 10 µg/m ³ , 2019)	15.2	(61.7)	Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2019)	0.5	(0.5)
SOCIÉTÉ					
Inégalités de revenu (coefficient de Gini, 2018, OCDE : dernière période connue)	0.317	(0.318)	Résultats scolaires (score au PISA, 2018)		
Taux de pauvreté relative (% , 2018, OCDE : 2017)	10.4	(11.7)	Compréhension de l'écrit	492	(485)
Revenu disponible médian des ménages (milliers USD à PPA, 2018, OCDE : 2017)	17.3	(24.2)	Culture mathématique	492	(487)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)			Culture scientifique	492	(487)
Soins de santé (OCDE : 2019)	10.1	(8.8)	Proportion de femmes au parlement (%)	40.0	(31.5)
Retraites (2017)	12.8	(8.6)	Apports nets d'aide publique au développement (% du RNB, 2017)	0.2	(0.4)
Éducation (% du RNB, 2019)	4.9	(4.4)			

Note : Si l'année à laquelle se rapportent les données diffère de celle indiquée dans le titre de ce tableau, elle est indiquée entre parenthèses.

* Lorsque l'agrégat OCDE n'est pas disponible dans la base de données utilisée comme source, une moyenne simple des dernières données disponibles pour les pays de l'OCDE est calculée, sous réserve qu'il existe des données pour au moins 80 % des pays membres.

Source : Calculs effectués à partir d'informations extraites des bases de données des organisations suivantes : OCDE, Agence internationale de l'énergie (AIE), Organisation internationale du travail (OIT), Fonds monétaire international (FMI), Organisation des Nations Unies (ONU), Banque mondiale, Eurostat, Statistics Portugal (INE).

Résumé

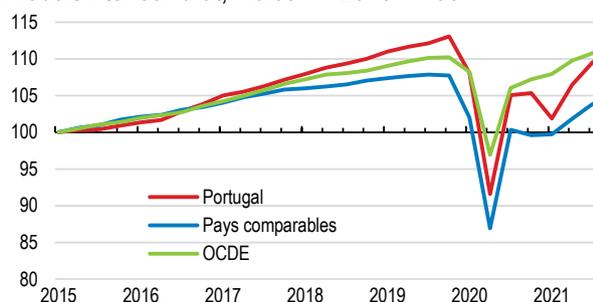
Le Portugal se redresse après une profonde récession

Comme dans d'autres pays de l'OCDE, la pandémie de COVID-19 a causé d'immenses souffrances humaines et provoqué une grave récession. Soutenue par les pouvoirs publics, l'économie se redresse rapidement, mais de grandes incertitudes demeurent quant aux perspectives.

L'activité économique a vigoureusement rebondi après une forte contraction en 2020 (Graphique 1). Cela étant, les branches d'activité durement touchées, notamment le tourisme et le secteur de l'hébergement et de la restauration, affichent toujours un niveau d'activité nettement inférieur à celui d'avant la crise.

Graphique 1. L'économie a été durement touchée par la pandémie

Produit intérieur brut, indice T1 2015 = 100



Note : L'agrégat « Pays comparables » correspond à la moyenne pondérée de l'Espagne, de la Grèce et de l'Italie.

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

StatLink  <https://stat.link/f7g90v>

Les aides directes et indirectes apportées par les pouvoirs publics ont contribué à amortir le choc économique. Les mesures de maintien dans l'emploi ont permis de limiter les destructions en la matière. Avec un chiffre de 6.3 % au troisième trimestre de 2021, le taux de chômage s'établit à un niveau inférieur à ce qu'il était avant la crise (6.5 % en 2019). Une politique monétaire expansionniste dans la zone euro, et un large éventail de mesures, notamment des garanties de prêts de l'État, des subventions, des reports de paiement d'impôts et un moratoire sur les remboursements d'emprunts des entreprises et des ménages affectés par la pandémie, ont empêché une augmentation soudaine des cas d'insolvabilité et de défaut de paiement.

Les perspectives économiques dépendent de manière cruciale de l'évolution de la pandémie, notamment de l'efficacité des vaccins contre les variants du virus. Alors que le taux de vaccination est le plus élevé des pays de l'OCDE, la reprise est entourée d'une incertitude considérable (Tableau 1). La faiblesse persistante de l'activité économique, du fait des perturbations dans les chaînes d'approvisionnement et des mesures de restriction prises pour contenir la pandémie, pourrait provoquer de nouvelles pertes d'emplois et des faillites d'entreprises dans une situation financière vulnérable.

Tableau 1. La reprise est robuste

	2019	2020	2021	2022
Produit intérieur brut (PIB)	2.7	-8.4	4.8	5.8
Taux de chômage (%)	6.6	7.0	6.9	6.7
Solde budgétaire (% du PIB)	0.1	-5.8	-4.3	-2.4
Dettes publiques (Maastricht, % du PIB)	116.6	135.2	133.4	128.3

Source : Perspectives économiques de l'OCDE, n° 110.

Les politiques budgétaire et monétaire devront rester expansionnistes jusqu'à ce que la reprise soit bien engagée. La réactivité des pouvoirs publics face à l'évolution rapide de la situation économique sera cruciale pour limiter les pertes de capacité productive et les effets d'hystérèse négatifs sur le marché du travail. De nouvelles subventions et des injections de capitaux propres au profit d'entreprises en difficulté, mais viables, pourraient soutenir la reprise. Une mise en œuvre efficace et rapide du plan de relance « Next Generation EU » pourrait étayer l'activité économique, tout en permettant de remédier aux facteurs de vulnérabilité qui caractérisent de longue date l'économie. Il conviendra de donner la priorité aux projets aux retombées économiques et sociales les plus positives.

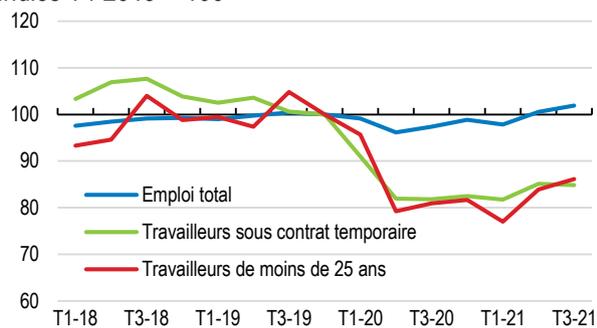
Les pouvoirs publics peuvent s'attaquer aux risques de pauvreté et aux tensions dans le secteur des soins de santé.

La crise risque d'accentuer la pauvreté et les inégalités, et exerce d'énormes pressions sur le système de santé. Pour assurer une reprise inclusive, il faudra renforcer les politiques de santé et du marché du travail.

La pandémie a touché de manière disproportionnée les secteurs nécessitant de nombreux contacts, qui emploient une forte proportion de travailleurs sous contrat précaire et ayant un accès limité à la protection sociale (Graphique 2). Les services publics de l'emploi doivent s'adapter aux nouvelles conditions entourant le marché du travail, notamment la hausse du chômage parmi les jeunes. Il faut renforcer leur capacité à toucher les individus éloignés du marché du travail, en particulier les jeunes, sachant que la proportion de demandeurs d'emploi faisant appel aux services publics de l'emploi compte parmi les plus faibles de la zone OCDE. Il serait judicieux à cet égard d'améliorer la couverture des allocations de chômage en assouplissant encore les conditions strictes d'admission au bénéfice de ces prestations. Il sera également essentiel de mener d'autres initiatives pour étoffer les programmes de formation et les adapter aux besoins du marché du travail, afin de favoriser la mobilité de la main-d'œuvre et d'améliorer l'employabilité des travailleurs victimes de suppressions d'emplois. L'intégration dans le plan pour la reprise et la résilience du Portugal de mesures axées sur le chômage des jeunes et l'emploi précaire est donc une bonne chose.

Graphique 2. Les pertes d'emplois ont été concentrées parmi les jeunes et les actifs en contrat temporaire

Indice T4 2019 = 100



Source : Statistics Portugal (INE).

StatLink  <https://stat.link/gb71qs>

La pandémie a mis au jour d'importants facteurs de vulnérabilité dans le secteur des soins de santé. Au cours de la troisième vague épidémique, vers la fin de 2020, les hôpitaux publics ont quasiment atteint les limites de leurs capacités, ce qui a retardé l'accès aux soins. Les pénuries de personnel de soins infirmiers et de

soins de longue durée sont considérables, et la charge de travail des professionnels de santé s'est sensiblement alourdie. La pandémie a accentué les problèmes de santé mentale, ce qui exige un renforcement rapide des politiques publiques dans ce domaine.

Pour que la reprise soit durable, il faut remédier aux facteurs de vulnérabilité macroéconomique.

Les pouvoirs publics doivent s'attaquer aux nouveaux risques financiers et budgétaires. Il faudrait redoubler d'efforts pour poser les fondations d'une économie plus verte.

Les cas d'insolvabilité des entreprises risquent de se multiplier après le démantèlement progressif des dispositifs d'aide publique. Une forte proportion d'entreprises portugaises sont des petites entreprises, sous-capitalisées et vulnérables face aux chocs économiques. Jusqu'à sa suppression en septembre 2021, le moratoire sur les remboursements d'emprunts couvrait environ un tiers des prêts bancaires aux sociétés non financières. Des instruments de quasi-fonds propres ou l'octroi d'aides financières non remboursables pourraient réduire le risque d'une multiplication des cas de défaillance et de surendettement. La réforme antérieure du régime d'insolvabilité a amélioré son efficacité et devrait faciliter les restructurations d'entreprises. Le recours aux procédures extrajudiciaires est cependant resté limité, et l'accumulation des affaires en souffrance risque plus tard d'engorger les tribunaux.

Une augmentation des défauts de remboursement de prêts peut peser sur la rentabilité des banques et réduire la distribution des crédits nécessaires au financement des investissements. L'autorité de régulation et l'autorité de surveillance du secteur ont renforcé les incitations des banques à limiter l'accumulation de prêts non performants (PNP) dans leur bilan. Des mesures favorisant le développement des marchés secondaires de PNP contribueraient également à faciliter la cession des actifs dépréciés. Une société nationale de gestion d'actifs pourrait être une solution envisageable.

Une fois que la reprise sera bien installée, le Portugal devra annoncer une stratégie d'assainissement budgétaire à moyen terme crédible et transparente. Le niveau de la dette publique est supérieur à 130 % du PIB et figure parmi les plus élevés de la zone OCDE. Le vieillissement rapide de la population pèse sur la viabilité des finances publiques et les risques menaçant leur viabilité se sont accentués avec l'augmentation des éléments de passif éventuel. Le système des retraites devra être adapté pour contenir les augmentations à venir des dépenses liées à l'âge.

La modernisation du cadre budgétaire, notamment la mise en œuvre d'une budgétisation axée sur les résultats, est cruciale pour garantir une utilisation efficiente des fonds publics, notamment de ceux fournis par l'Union européenne (UE). L'application de la loi-cadre budgétaire de 2015, qui est l'un des objectifs du plan pour la reprise et la résilience, doit s'accélérer, et les autorités doivent améliorer leurs capacités en matière de suivi et d'évaluation des politiques publiques pour améliorer la réaffectation des dépenses à des usages plus productifs.

Le plan de relance « Next Generation EU » offre une occasion exceptionnelle de placer la croissance sur une trajectoire durable d'un point de vue environnemental. Réduire les prélèvements d'eau reste une priorité essentielle, qui exige des investissements complémentaires dans la modernisation des infrastructures hydriques existantes. Pour atteindre l'objectif ambitieux consistant à assurer la neutralité carbone de l'économie d'ici à 2050, ainsi qu'il est envisagé dans le Plan national 2030 pour l'énergie et le climat, il va falloir accélérer sensiblement la réduction des émissions, notamment en augmentant encore la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables et en verdissant le secteur des transports. L'action publique doit conjuguer des incitations à réduire les atteintes à l'environnement, des aides à l'investissement dans des activités moins polluantes, et des mesures de compensation en faveur des ménages à faibles revenus affectés par les mesures prises.

L'intensification de la lutte contre la corruption pourrait stimuler la croissance inclusive. La

prévention de la criminalité économique figure en bonne place parmi les priorités d'action du gouvernement et il convient de saluer le déploiement en cours de la nouvelle stratégie nationale de lutte contre la corruption. L'amélioration des mécanismes de poursuites et le renforcement des obligations de responsabilité et d'intégrité des hauts fonctionnaires sont une priorité.

La libération du potentiel numérique pourrait stimuler la croissance de la productivité.

Une adoption plus large des technologies du numérique - grâce à de meilleures infrastructures et au développement des compétences - pourrait doper la croissance potentielle. Un soutien de l'UE pourrait accélérer cette évolution.

Les technologies numériques peuvent aider à une montée en régime de la reprise, en stimulant la productivité et en offrant des solutions innovantes pour s'adapter aux changements de comportement induits par la pandémie. Le Portugal a accompli des progrès impressionnants dans sa transition au numérique, mais d'amples disparités subsistent parmi les entreprises et les particuliers dans l'adoption de ces technologies. Il convient de saluer le Plan d'action 2020 pour la transition numérique, dont le but est de s'attaquer à la fracture numérique, car les retards dans la diffusion de ces technologies, en particulier dans les petites entreprises, nuisent à la croissance de la productivité et à l'inclusivité.

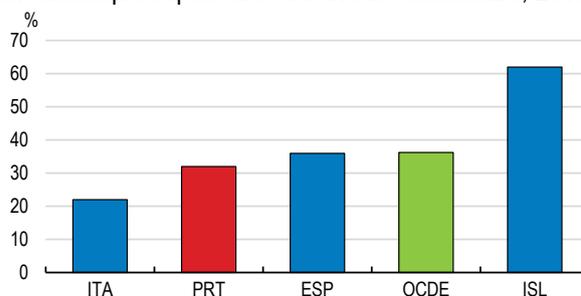
Les infrastructures de communication sont de qualité, mais il faudrait améliorer le déploiement de la fibre et sa couverture dans les zones rurales. Si les chiffres d'abonnement au très haut débit figurent parmi les plus élevés de l'OCDE, l'utilisation du haut débit mobile pourrait être développée. Les prix du haut débit sont élevés par rapport aux prix pratiqués ailleurs, y compris pour les services de base, ce qui s'explique par le manque de pression concurrentielle entre les prestataires de services. La levée des obstacles à la mobilité des consommateurs d'un fournisseur à l'autre pourrait permettre d'améliorer la contestabilité du marché.

Doter la population de compétences en numérique et de compétences de base est primordial pour que la transformation numérique s'étende. Une fraction relativement importante de la population est peu diplômée et un tiers seulement des Portugais possèdent des compétences en numérique supérieures au niveau élémentaire (Graphique 3). Le manque de compétences en numérique est particulièrement marquant parmi la main-d'œuvre plus âgée et les peu diplômés. En dépit de certains progrès, les femmes pourraient être plus nombreuses à être diplômées en informatique. Le périmètre de l'initiative « Incode2030 », un projet complet et ambitieux visant à développer ces compétences, est appelé à s'élargir avec la mise en œuvre du Plan d'action 2020 pour la transition numérique.

Il faut accélérer la réforme des systèmes d'éducation et de formation. Une large proportion des établissements scolaires et des enseignants ne sont pas suffisamment équipés pour utiliser et enseigner les technologies de l'information et de la communication (TIC). Les questions d'inégalité face à l'éducation se sont exacerbées avec la pandémie. Il conviendrait de poursuivre les efforts pour développer la formation des enseignants et équiper les établissements scolaires. Malgré des mesures ambitieuses pour développer l'éducation des adultes, la participation est restée relativement modeste, indiquant qu'il faudrait multiplier les incitations à s'inscrire dans des formations, notamment auprès de la main-d'œuvre plus fortement touchée par la transformation numérique. Les pistes possibles pour favoriser l'éducation des adultes passent par des comptes personnels de formation, assortis de chèques-formation plus généreux pour les peu qualifiés, et par le développement de l'offre de formations en continuant de proposer des cours en ligne et des passerelles souples entre les programmes de qualification.

Graphique 3. Les compétences en numérique des adultes sont inférieures à la moyenne

Proportion de la population possédant des compétences en numérique supérieures au niveau élémentaire, 2019



Source : Eurostat.

StatLink  <https://stat.link/wy7tpr>

Dans les petites entreprises, il y aurait largement matière à augmenter les investissements dans les technologies numériques et dans de nouveaux actifs incorporels. Diverses mesures sont en place pour faciliter l'adoption des technologies de l'information et de la communication et promouvoir les partenariats entre entreprises et instituts de recherche pour stimuler l'innovation. Leur périmètre devrait s'élargir avec le déploiement du plan pour la reprise et la résilience. La multiplication des initiatives entraîne un risque de dispersion et de perte d'efficacité, imposant une évaluation complète de chacune d'entre elles.

PRINCIPALES CONCLUSIONS	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
Mesures en faveur d'une reprise plus forte et résiliente	
La reprise économique pourrait être lente du fait des mesures d'endiguement nécessaires pour limiter la propagation du virus.	Maintenir les mesures de soutien budgétaire jusqu'à ce que la reprise soit bien engagée, tout en ciblant davantage.
La dette publique dépasse 130 % du PIB et l'augmentation des éléments de passif éventuels pourrait compliquer l'assainissement des finances publiques. On manque de précisions sur la stratégie de maîtrise des dépenses publiques au cours des prochaines années.	Une fois que la reprise sera bien engagée, lever progressivement les mesures de soutien et annoncer une stratégie claire et crédible d'assainissement budgétaire à moyen terme.
Les fonds de l'UE, y compris ceux mobilisés au titre du plan de relance « Next Generation EU », vont atteindre des niveaux historiques. Leur absorption pourrait être lente en raison des obstacles à la conception, l'approbation et la mise en œuvre des programmes.	Veiller à une mise en œuvre transparente et efficace des programmes financés par des fonds de l'UE. Donner la priorité aux projets qui ont le plus fort impact économique et social en s'appuyant sur des analyses coûts-avantages.
Le vieillissement démographique met à rude épreuve la viabilité financière du système de retraite.	Appliquer comme il se doit le mécanisme liant l'augmentation de l'âge de la retraite à l'allongement de l'espérance de vie de façon à continuer d'assurer la viabilité financière du système de retraite à long terme. Étendre ce mécanisme d'indexation à l'âge minimum de départ en préretraite.
Les fragilités dans le secteur des entreprises se sont multipliées. Il est probable que les cas d'insolvabilité vont monter en flèche une fois que le moratoire sur les remboursements de crédit aura expiré, en dépit d'une nouvelle mesure d'aide. Le gouvernement a commencé à renforcer son soutien à la capitalisation des entreprises.	Renforcer les aides directes aux entreprises en temps utile, de manière ciblée et temporaire, en recourant à des apports en quasi-fonds propres, des prêts modulables en fonction des résultats et des aides non remboursables.
Une montée en flèche des cas d'insolvabilité pourrait entraîner une augmentation sensible des défauts de remboursement.	Renforcer les mesures incitant les banques à réduire leur taux de prêts non performants si ces mesures se révélaient insuffisantes. Envisager la constitution d'une société nationale de gestion d'actifs.
Les tribunaux sont très en retard dans le traitement des dossiers d'insolvabilité, qui risquent d'augmenter sensiblement.	Encourager le recours à des procédures extrajudiciaires.
Les règles de conflit d'intérêts applicables aux hommes politiques ne sont pas strictes. Il n'existe aucune réglementation spécifique fixant les modalités du dialogue des parlementaires avec le secteur privé et avec des groupes de pression.	Mettre en place des codes de conduite sur les modalités de dialogue avec des lobbyistes, ainsi qu'un registre des lobbyistes.
Apporter une réponse aux enjeux sociaux et environnementaux par temps de crise	
Comme plusieurs autres pays de l'OCDE, le Portugal a été durement frappé par la pandémie, ce qui a mis à très rude épreuve le secteur de la santé, sachant que ces difficultés ont été accentuées par les pénuries de professionnels de santé. Le nombre d'infirmiers et de professionnels des soins de longue durée par habitant est faible par rapport à la moyenne de l'OCDE.	Améliorer les conditions de travail des professionnels de santé, notamment pour faciliter leur recrutement.
La crise provoquée par la pandémie de COVID-19 a entraîné des changements majeurs sur le marché du travail. Les perspectives d'emploi se sont détériorées, en particulier pour les jeunes et les peu qualifiés.	Revoir à la hausse les ressources allouées aux services publics de l'emploi pour pouvoir assurer un accompagnement individuel et venir en aide aux demandeurs d'emploi, notamment les plus jeunes.
Il faudra réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des transports pour atteindre les nouveaux objectifs ambitieux fixés pour le climat et faire en sorte que l'air dans les grandes villes soit moins pollué.	Accélérer les investissements dans la mobilité électrique et les transports publics, ainsi que le prévoit le plan pour la reprise et la résilience. Une fois que la reprise sera fermement installée, élargir progressivement l'assiette de la taxe carbone, tout en aidant financièrement les populations à s'adapter à des usages écologiquement plus vertueux.
Alors qu'il est prévu de mobiliser plus de moyens pour moderniser les infrastructures de l'eau, ceux-ci ne suffiront pas pour assurer des services de qualité et éviter les fuites. Les communes n'ont pas le savoir-faire nécessaire pour concevoir et déployer des projets concernant ce type d'infrastructures.	Continuer d'accroître l'investissement dans les infrastructures de l'eau et renforcer le soutien technique aux communes pour la conception et le déploiement de projets dans ce domaine, en recourant aux fonds de l'UE.
Récolter les fruits de la transition numérique	
Les prix du haut débit sont relativement élevés. La forte concentration du marché dans le secteur des télécommunications et la faible mobilité des consommateurs laissent penser que la concurrence est trop faible pour les faire baisser.	Lever les obstacles à la mobilité des consommateurs entre les fournisseurs de télécommunications, par exemple en limitant l'application de clauses de loyauté dans les contrats et en apportant une information plus claire sur la qualité des services.
Les établissements scolaires et les enseignants ne sont pas suffisamment équipés pour utiliser et enseigner les technologies de l'information et de la communication (TIC). Le gouvernement a engagé une série d'initiatives pour remédier à ce problème dans le cadre du plan pour la reprise et la résilience.	Accélérer et développer l'offre de ressources numériques suffisantes auprès des établissements scolaires et des enseignants, incluant une formation régulière en cours d'emploi à l'utilisation des TIC.
Il faut augmenter le nombre de professionnels dans les filières STEM (sciences, technologie, ingénierie et mathématiques) et dans l'informatique	Continuer de promouvoir la participation des femmes dans les filières STEM, par une intensification des campagnes de

<p>pour remédier aux déficits de compétences. Les femmes pourraient s'engager en plus grand nombre dans ces filières. Une plus grande égalité hommes-femmes figure parmi les objectifs du plan pour la reprise et la résilience.</p>	<p>communication et par une familiarisation précoce avec les technologies de l'information et de la communication (TIC), ainsi qu'il est prévu.</p>
<p>La participation à la formation des adultes est modeste, notamment parmi les peu qualifiés, plus menacés d'être touchés par la transition numérique. Des programmes ambitieux sont en place pour remédier à ce problème, mais ceux qui n'en bénéficient pas ne sont guère incités à se former.</p>	<p>Envisager de mettre en place un compte personnel de formation pour les adultes, assorti de chèques-formation plus généreux pour les peu qualifiés.</p>
<p>Le manque de connaissances et de savoir-faire dans les technologies numériques nuit à l'adoption des outils numériques dans les petites entreprises. L'application de mesures de cybersécurité et de la législation sur la protection des données est difficile pour les PME. Le plan pour la reprise et la résilience prévoit divers programmes pour soutenir la transition numérique dans les PME.</p>	<p>Élargir la couverture des programmes en faveur des petites entreprises pour que celles-ci puissent acquérir une formation au numérique, des services de conseil et des informations sur la sécurité et la protection de la vie privée après une évaluation complète de leur impact.</p>

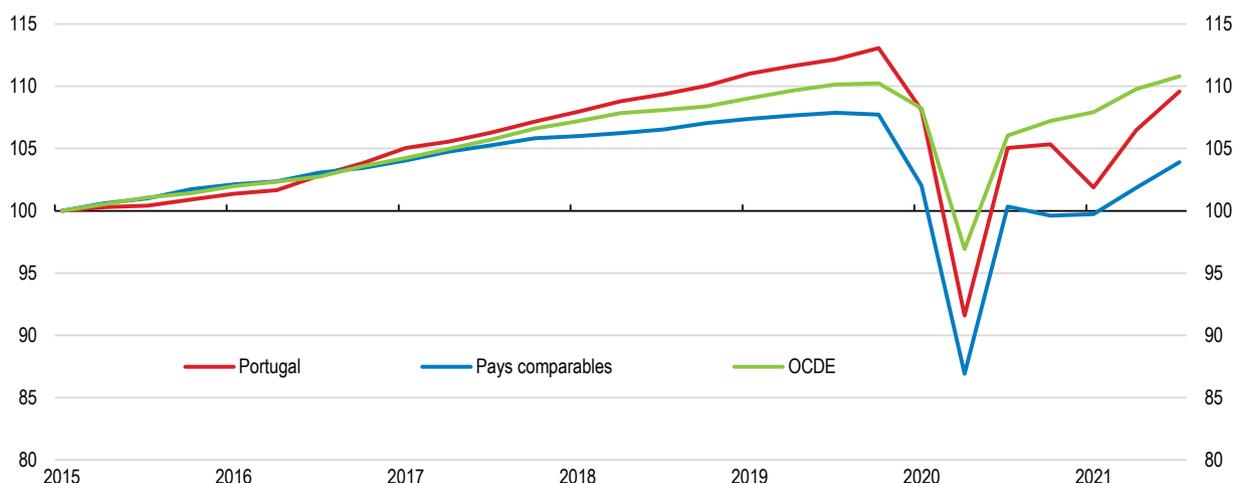
1 Principaux éclairages sur l'action publique

La crise liée au COVID-19 menace les progrès accomplis en matière économique et sociale

La pandémie de COVID-19 a soulevé de nombreux problèmes pour le Portugal et accentué les faiblesses existantes. Elle a provoqué une crise sanitaire majeure, inversé le mouvement de reprise vigoureuse qui avait fait suite au dernier repli de l'activité économique et plongé l'économie dans la plus profonde récession observée depuis la Seconde Guerre mondiale (Graphique 1.1). L'économie s'est rapidement redressée grâce à l'intervention des pouvoirs publics, qui ont notamment octroyé des aides au revenu et pris des mesures favorisant l'expansion du crédit et le maintien dans l'emploi (Encadré 1.1). Par ailleurs, le Portugal est parvenu à atteindre l'un des taux de vaccination les plus élevés du monde, en particulier chez les personnes âgées, qui sont presque toutes complètement vaccinées. Les mutations du virus pourraient toutefois compliquer le freinage de la pandémie, et les autorités devraient continuer d'encourager la population à recevoir une dose de rappel. Les mesures de soutien économiques doivent être maintenues pour empêcher que cette crise ne laisse des séquelles économiques et sociales profondes.

Graphique 1.1. L'économie a été durement touchée par la pandémie

Produit intérieur brut, indice T1 2015 = 100



Note : Les pays comparables correspondent à la moyenne pondérée de l'Espagne, de la Grèce et de l'Italie.

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

StatLink  <https://stat.link/cy9gjz>

La pandémie a eu un impact considérable sur les niveaux de vie. Les retombées disproportionnées de la crise sur les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre saisonnière, temporaire et peu rémunérée, tels que l'hôtellerie et la restauration et le tourisme, ainsi que sur les personnes qui connaissaient des difficultés financières déjà avant la pandémie risquent d'anéantir les progrès accomplis ces dernières années en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités (Graphique 1.2). À la fin de 2020, le nombre de personnes bénéficiant d'une aide au revenu sous forme d'allocations de chômage et le nombre de chômeurs inscrits avaient augmenté respectivement de 40 % et 30 % environ par rapport à 2019. Les femmes, les jeunes et les travailleurs peu qualifiés étaient surreprésentés parmi les nouveaux chômeurs inscrits (IEFP, 2020). La crise risque en outre de détériorer la perception individuelle, déjà médiocre, du bien-être (OCDE, 2019a).

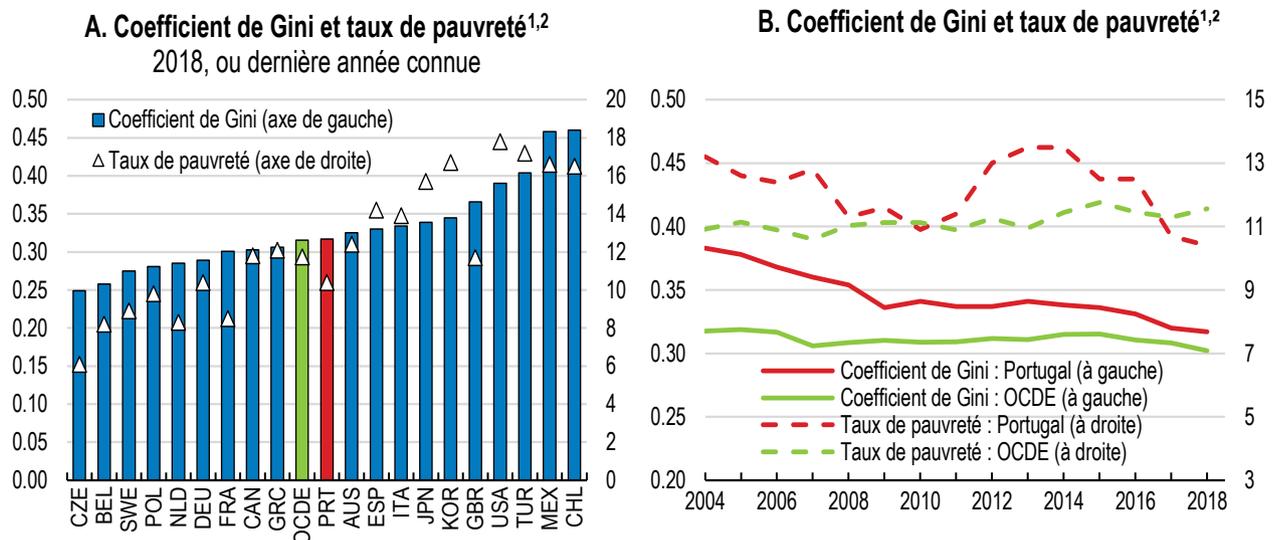
Encadré 1.1. Principales mesures prises par les pouvoirs publics face à la crise liée au COVID-19

Dans le cadre d'une riposte de grande envergure à la pandémie de COVID-19, les pouvoirs publics ont mis en place un nombre relativement important de mesures en 2020. Celles-ci visaient principalement à assurer une continuité salariale pour les travailleurs et à fournir des liquidités aux entreprises pour qu'elles puissent redémarrer leurs activités après la levée des mesures d'endiguement. Les autorités portugaises ont prolongé ou réinstauré ces mesures au début de 2021 dans le sillage d'un deuxième confinement national, puis à l'été 2021 dans le contexte de la quatrième vague. Au nombre des autres mesures prises pour stimuler la reprise figurent la prolongation des aides au revenu en faveur des entreprises et des ménages vulnérables, un crédit d'impôt extraordinaire pour investissement et l'ouverture de nouvelles lignes de crédit garanties par l'État. Les aides directes sous forme de subventions ou de réductions d'impôt ont été moins utilisées qu'en moyenne dans l'UE, tandis que les garanties et les moratoires représentaient une part importante des mesures de soutien (ESRB, 2021). Le coût budgétaire des aides directes s'élevait, selon les estimations, à 4.5 milliards EUR en 2020 (environ 2.2 % du PIB de 2020) et se chiffrerait à 5.6 milliards EUR en 2021 (soit quelque 2.6 % du PIB de 2021).

- Mesures de maintien dans l'emploi : au titre du dispositif de chômage partiel simplifié (mis en place entre mars et août 2020 et réintroduit en janvier 2021), les travailleurs touchés par une réduction du temps de travail dans des entreprises qui ont dû fermer en raison des mesures d'endiguement ou dont le chiffre d'affaires a diminué de plus de 40 % ont reçu deux tiers de leur salaire brut (indemnité allant jusqu'à 1950 EUR par mois, dont 30 % sont versés par l'employeur et 70 % par la sécurité sociale). En janvier 2021, le taux de prise en charge des revenus pour les heures non travaillées a été porté à 100 % (jusqu'à trois salaires minimums) et la compensation de salaire versée par les entreprises a été maintenue à hauteur de 20 % environ. En août 2020, le dispositif de chômage partiel simplifié a été remplacé par un nouveau dispositif (*Apoio à Retoma Progressiva*) pour les entreprises non concernées par les restrictions administratives. Celui-ci permet une indemnisation des heures non travaillées et une exonération des cotisations de sécurité sociale en fonction de la baisse du chiffre d'affaires et de la taille de l'entreprise. Tout travailleur couvert par le dispositif de chômage partiel simplifié bénéficie également depuis août 2020 d'une aide ponctuelle (un ou deux salaires minimums par travailleur).
- Au nombre des mesures prises pour aider les personnes travaillant dans des secteurs touchés figure le versement d'un complément aux salariés et aux indépendants, ainsi que d'une indemnité spéciale aux travailleurs informels. La durée maximale de perception des allocations de chômage et des indemnités pour maladie (COVID-19) ou isolement a en outre été augmentée.
- Les aides de trésorerie comprennent un moratoire sur le remboursement des crédits bancaires pour les entreprises et les ménages touchés par la pandémie (jusqu'en septembre 2021), ainsi qu'un moratoire sur le paiement des loyers et un prêt sans intérêt pour les locataires ayant subi des pertes de revenu (jusqu'en septembre 2020). Lancé en septembre 2021, le dispositif *Retomar* facilite la restructuration des opérations de crédit qui faisaient l'objet d'un moratoire, en allongeant les délais de remboursement du principal et la durée des crédits.
- Quelque 8.9 milliards EUR de lignes de crédit garanties par l'État ont été octroyés entre mars 2020 et novembre 2021. Des capitaux ont en outre été injectés dans des entreprises privées, dont la compagnie aérienne nationale (TAP). Entre la fin 2020 et octobre 2021, les micro, petites et moyennes entreprises dont le chiffre d'affaires a diminué de plus de 25 % durant la pandémie se sont vu attribuer près de 1.2 milliard EUR sous la forme de subventions destinées à les aider à couvrir les coûts fixes non salariaux (jusqu'à concurrence d'un certain plafond, programme *Apoiar.pt*) et une partie de leurs loyers (*Apoiar Rendas*).

- Les mesures fiscales comprennent notamment la prolongation du délai de paiement des impôts et des cotisations de sécurité sociale et l'allègement de la TVA sous forme de bons sur les dépenses réalisées dans les secteurs de l'hôtellerie, de la culture et de la restauration.
- Des projets numériques ont été mis en œuvre, parmi lesquels des plateformes et des applications permettant de coordonner la disponibilité des ressources hospitalières et les taux d'occupation des hôtels pour aider les professionnels de santé face au COVID-19, de tracer les cas suspects et les personnes contaminées devant rester à domicile ainsi que de communiquer avec elles, et de faciliter l'enseignement numérique à distance. Les infrastructures de services numériques ont été renforcées pour répondre à la demande accrue. La dématérialisation des services publics s'est accélérée, essentiellement à la faveur du portail numérique national (ePortugal) et d'importantes initiatives de modernisation de l'administration publique (la « clé numérique mobile », voir chapitre 2).

Graphique 1.2. La pandémie pourrait aggraver les problèmes sociaux déjà existants



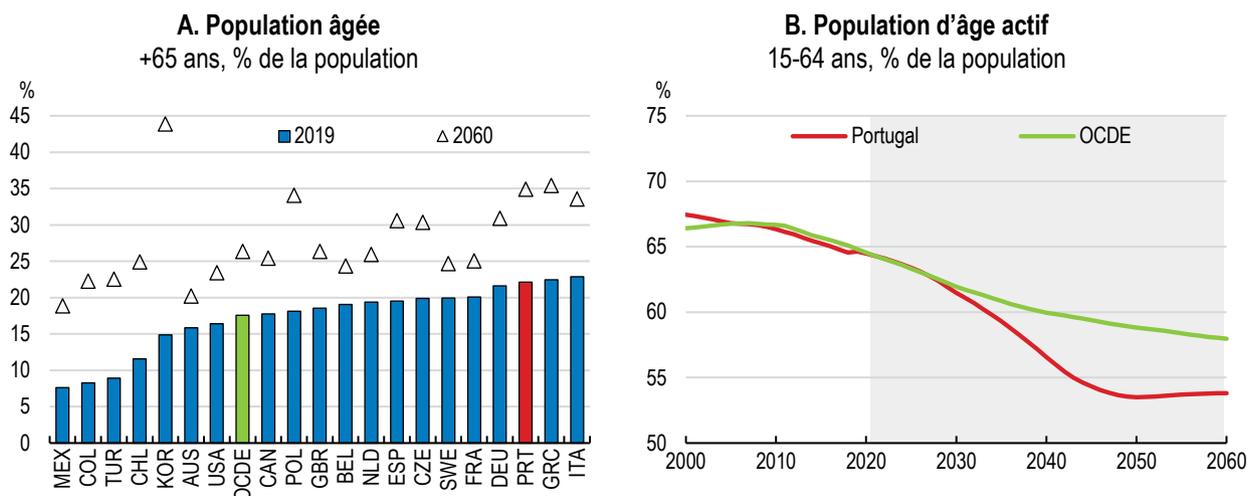
Note : 1. Coefficient de Gini après impôts et transferts. 2. Taux de pauvreté après impôts et transferts ; seuil de pauvreté fixé à 50 % du revenu médian des ménages au sein de la population totale.

Source : OCDE (2020), base de données sur la distribution des revenus.

StatLink  <https://stat.link/iqk911>

Une intervention forte s'impose dans le pays pour éviter une détérioration du niveau de vie et placer la croissance sur une trajectoire durable et résiliente. Dans la mesure où la population d'âge actif vieillit et diminue rapidement (Graphique 1.3), la croissance future dépendra des gains de productivité. Or, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, la croissance de la productivité a été faible (Graphique 1.4) et la crise du COVID-19 a freiné les moteurs de la productivité, dont la dynamique des entreprises et l'investissement. Une série de réformes permettrait de favoriser considérablement la reprise et la croissance à long terme sans mettre en péril les finances publiques. Le Portugal devrait saisir l'occasion offerte par le soutien financier massif de l'UE pour amorcer des changements socioéconomiques positifs et relever des défis à long terme, tels que les changements climatiques et la révolution numérique.

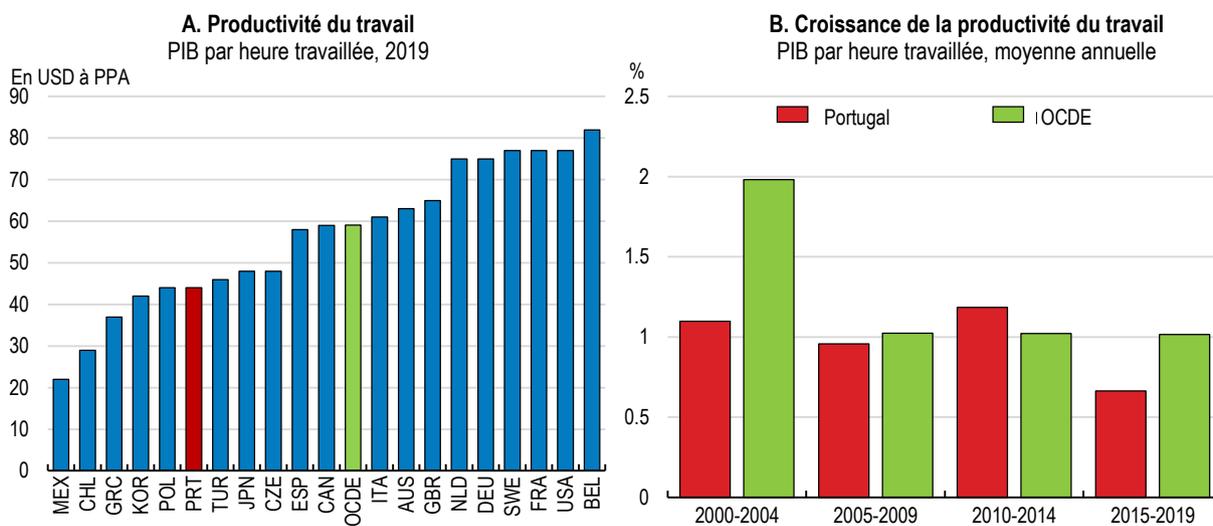
Graphique 1.3. La population diminue et vieillit plus rapidement que dans la plupart des pays de l'OCDE



Source : OCDE (2021), statistiques de la population active (base de données).

StatLink <https://stat.link/fc72ds>

Graphique 1.4. La croissance de la productivité a été faible



Source : OCDE (2021), base de données sur la productivité.

StatLink <https://stat.link/5q36bh>

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

- Les politiques doivent rester accommodantes jusqu'à ce que la reprise soit fermement engagée. En parallèle, le gouvernement devrait définir une trajectoire d'assainissement budgétaire prudente à suivre une fois que la reprise sera bien ancrée.
- Pour que la reprise soit à la fois résiliente, durable et inclusive, il faudra être en mesure d'améliorer l'accès aux soins de santé, de soutenir les entreprises et les emplois viables, d'adopter des technologies plus vertes, d'empêcher une augmentation de la pauvreté et de l'exclusion sociale et de composer avec le vieillissement démographique.
- Il est essentiel d'accélérer la transition numérique pour faciliter l'évolution de l'économie vers le monde de l'après-pandémie tout en stimulant la croissance de la productivité. Pour ce faire, il importe notamment de doter la population des compétences utiles, de développer les infrastructures de communication et d'aider les petites entreprises à adopter les technologies.

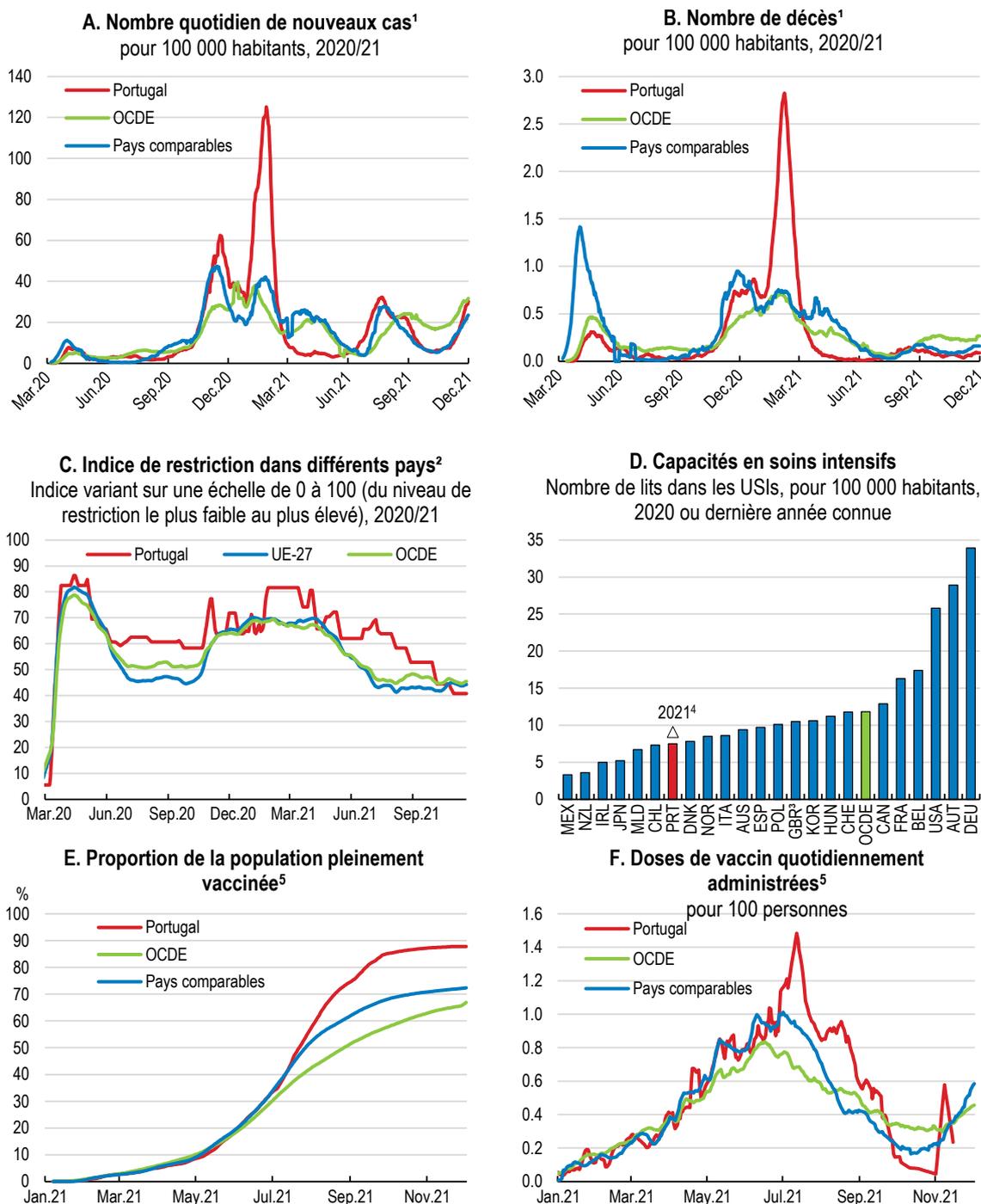
Atténuer les conséquences économiques et sociales de la pandémie

La pandémie de COVID-19 a provoqué une crise sanitaire majeure

Le Portugal a été moins affecté par la première vague de la pandémie de COVID-19 que de nombreux autres pays européens, mais il a été durement touché par les vagues ultérieures (Graphique 1.5, parties A et B). En janvier 2021, le pays affichait les taux de nouvelles contaminations et de décès les plus élevés du monde. Un certain relâchement pendant la période de Noël 2020, conjugué à l'apparition d'un variant du virus plus contagieux, a entraîné une augmentation rapide des contaminations. La mise en place de mesures de confinement partiel et de mesures de freinage géographiquement ciblées jusqu'à la mi-janvier 2021 n'a pas suffi à ralentir la propagation du virus. Le nombre de contaminations a diminué après l'imposition d'un deuxième confinement le 15 janvier 2021. Compte tenu de la faible capacité d'accueil des hôpitaux et des unités de soins intensifs dans le pays (Graphique 1.5, partie D), la recrudescence de la pandémie a mis à rude épreuve le système de santé, les hôpitaux ayant atteint leur taux d'occupation maximal au début de 2021 (Reuters, 2021). Alors que de nouveaux variants du virus apparaissent, il demeure crucial d'accélérer l'augmentation prévue des capacités hospitalières, dont le nombre de lits dans les unités de soins intensifs. Ce dernier a sensiblement augmenté en 2020 (Graphique 1.5) et devrait atteindre la moyenne de la zone OCDE en 2021.

Le taux de vaccination élevé, qui est une réussite majeure du Portugal, a sans doute joué un rôle crucial dans la modération de la quatrième vague de la pandémie. Comme la plupart des autres pays européens, le Portugal a lancé sa campagne de vaccination à la fin du mois de décembre 2020. Malgré un démarrage relativement lent, comme dans la plupart des pays européens, il est parvenu à atteindre l'un des taux de vaccination les plus élevés de la zone OCDE, en vaccinant complètement plus de 85 % de sa population. Toujours est-il que les mesures de distanciation physique, de dépistage, de traçage et d'isolement resteront indispensables pour maîtriser la cinquième vague et toute recrudescence future des contaminations, et ce du fait des grandes incertitudes liées aux mutations du virus.

Graphique 1.5. Le Portugal a été durement touché par la pandémie



Note : 1. Moyenne mobile sur 7 jours. Les pays comparables correspondent à la moyenne pondérée de l'Espagne, de la Grèce et de l'Italie. 2. Moyenne mobile sur 7 jours. Cet indice de restriction est la moyenne de huit indicateurs relatifs aux mesures de fermeture et d'endiguement adoptées par les pays. 3. La notion de services de réanimation peut donner lieu à des interprétations différentes, ce qui fausse la comparabilité des données. 4. Estimation. Le Portugal prévoit de disposer de 931 lits dans les unités de soins intensifs d'ici la fin de 2021 (soit 9.1 lits pour 100 000 habitants). 5. Moyenne mobile sur 7 jours. L'agrégat « Pays comparables » correspond à la moyenne simple des données relatives à l'Espagne, à la Grèce et à l'Italie.

Sources : Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC), via Our World in Data ; calculs de l'OCDE fondés sur les données du Oxford COVID-19 Government Response Tracker, <https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/> ; OCDE (2020), « Beyond containment: Health systems responses to COVID-19 in the OECD », Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19), <https://doi.org/10.1787/6ab740c0-en>.

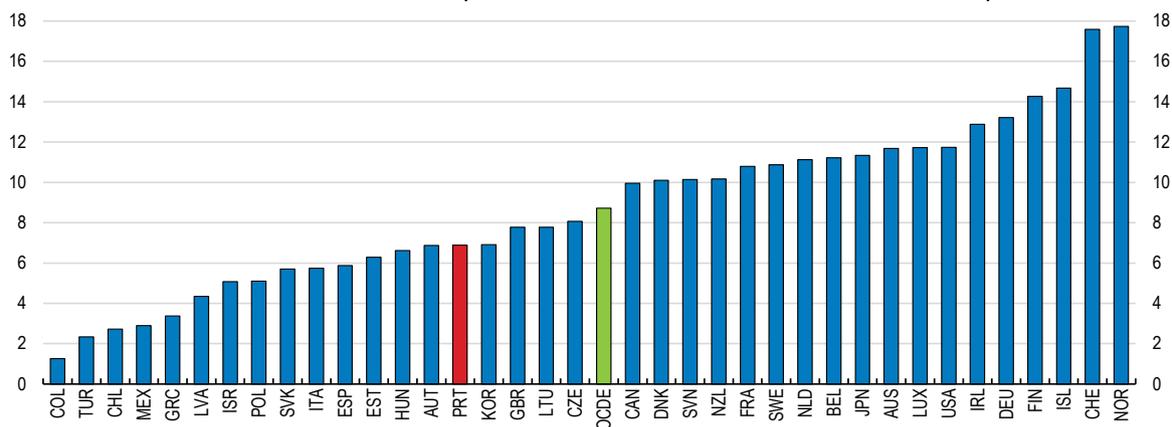
StatLink  <https://stat.link/jsv2da>

La pandémie de COVID-19 a accentué les lacunes et les insuffisances majeures du système de santé, en particulier les longs délais d'attente pour l'accès aux soins spécialisés. En 2020, les visites d'urgence dans les hôpitaux ont diminué de près de 30 % et plus d'un tiers de la population a indiqué avoir renoncé à effectuer un examen ou traitement médical indispensable durant la première vague de la pandémie (OCDE, 2021a). Pour les personnes souffrant d'affections chroniques, l'accès aux soins de routine a été fortement perturbé. Les délais d'attente dans les hôpitaux pour les interventions chirurgicales et ambulatoires ont augmenté et les opérations non urgentes ont été reportées. Il faudra sans doute un certain temps pour combler après la crise l'important retard accumulé dans les interventions chirurgicales.

Un accès satisfaisant aux soins médicaux nécessite un nombre suffisant de médecins, avec une proportion adéquate de généralistes et de spécialistes, et une répartition géographique équilibrée pour répondre aux besoins de la population sur l'ensemble du territoire. La pandémie de COVID-19 a considérablement accru la charge de travail de la plupart des travailleurs de la santé, aggravant les pénuries de main-d'œuvre dans le secteur de la santé. Selon les estimations, le nombre de médecins en exercice est légèrement inférieur à la moyenne de l'UE (OCDE, 2020a). Le personnel infirmier fait cruellement défaut (Graphique 1.6), car il a tendance à émigrer en raison des différences considérables qui existent entre le Portugal et l'étranger en matière de rémunération et de possibilités de carrière (Simões et al., 2017). L'amélioration prévue des conditions de travail des professionnels de santé est donc bienvenue. Un certain nombre de pays de l'OCDE ont pris des mesures pour améliorer la disponibilité des services, soit en ciblant les étudiants en médecine en début de formation, soit en offrant des incitations financières pour exercer dans des régions mal desservies. Un recours plus généralisé à la télémédecine pourrait également contribuer à améliorer l'accès aux soins de santé (voir le chapitre 2).

Graphique 1.6. Le manque de professionnels de santé est important

Nombre d'infirmiers ou infirmières en exercice pour 1000 habitants, 2018 ou dernière année disponible



Note : Les données pour la France, le Portugal et la Turquie se rapportent non seulement au personnel infirmier qui dispense directement des soins aux patients, mais également aux personnes exerçant dans le secteur de la santé en tant que cadres, enseignants, chercheurs, etc. Pour la Grèce, les données incluent uniquement le personnel infirmier travaillant dans les hôpitaux. Pour le Chili, elles se rapportent à l'ensemble des infirmiers ou infirmières autorisés à exercer.

Source : Statistiques de l'OCDE sur la santé (2019/2020) ; base de données Eurostat.

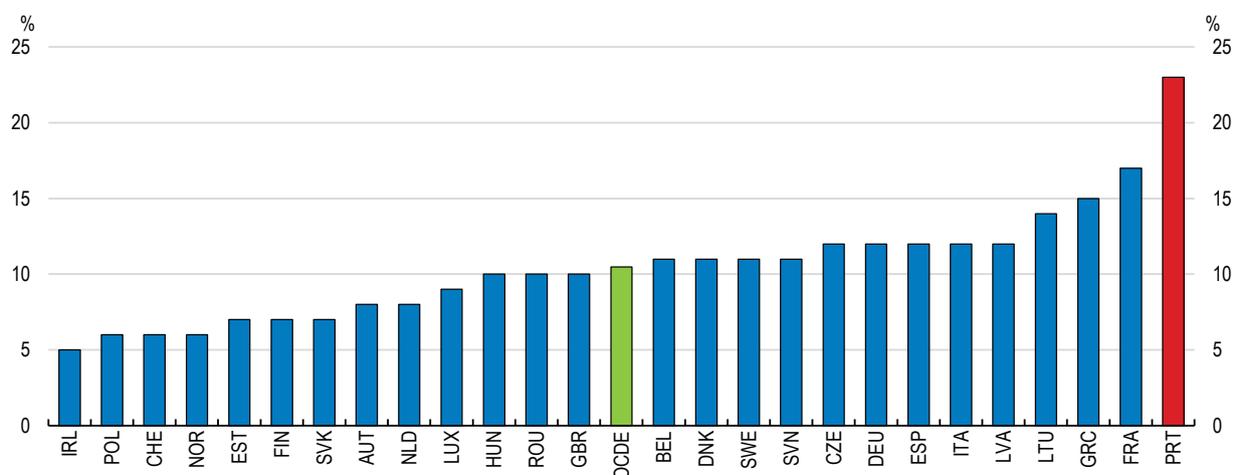
StatLink  <https://stat.link/ev0r4i>

La pandémie de COVID-19 a accentué les problèmes de santé mentale, notamment chez les personnes qui souffraient déjà de troubles mentaux. Au Portugal, plus de 20 % des adultes déclaraient présenter des symptômes de détresse psychologique avant la crise, soit l'un des taux les plus élevés d'Europe (Graphique 1.7). Les données empiriques disponibles montrent que les services de santé mentale communautaires sont beaucoup plus efficaces pour traiter les souffrances psychologiques et que les patients et leurs familles préfèrent ce type de prise en charge. L'offre de tels services est toutefois limitée au Portugal, en particulier dans les zones rurales (Perelman et al., 2018). Le système de santé mentale portugais privilégie les hospitalisations et les consultations d'urgence et les ressources sont réparties de

manière inégale sur le territoire (WHO, 2018 ; Perelman et al., 2018). Bien que le gouvernement prévoit de supprimer progressivement les frais psychiatriques dans les hôpitaux, cela ne suffira pas à améliorer l'accès aux services. Le Portugal doit mettre en œuvre une stratégie globale en matière de santé mentale, qui comporte des volets de prévention et de promotion de la santé. Il est donc opportun que le Plan pour la reprise et la résilience comporte des mesures destinées à renforcer le plan d'action national en matière de santé mentale adopté en 2008.

Graphique 1.7. Le nombre de personnes souffrant de troubles psychologiques est élevé

Pourcentage dans la population âgée de 16 ans ou plus, 2018



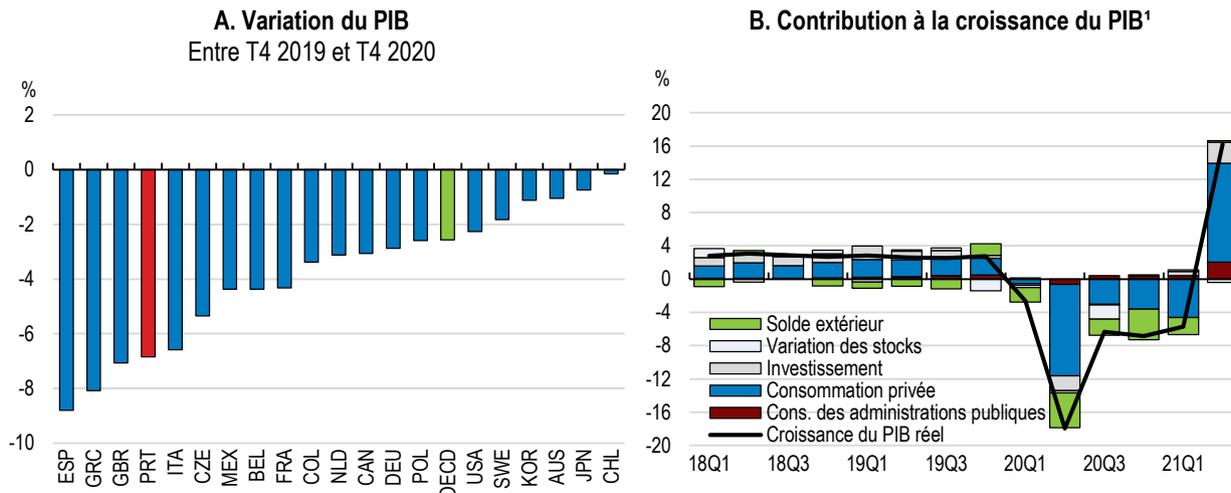
Sources : OCDE (2020), calculs fondés sur l'enquête de l'UE « Statistiques sur les revenus et les conditions de vie » (EU-SILC).

StatLink  <https://stat.link/m6uq7x>

Des risques entourent la reprise économique

L'économie du Portugal a été l'une des plus durement touchées par la pandémie au sein de la zone OCDE, mais elle se redresse rapidement depuis la mi-2021 (Graphique 1.8). Le PIB s'est inscrit en forte baisse sous l'effet des mesures de confinement mises en place en mars 2020 pour ralentir la propagation du virus puis levées à la mi-2020, et des mesures de freinage successives adoptées ultérieurement pour faire face à l'évolution de la situation sanitaire. La consommation privée s'est effondrée du fait des grandes incertitudes, de la peur de la contagion et des restrictions à la mobilité (Graphique 1.8, partie B). Les mesures prises par les pouvoirs publics ont constamment soutenu l'activité, qui a sensiblement rebondi à chaque fois que des mesures de restriction ont été levées. Cela dit, la reprise s'est révélée inégale, le choc ayant été particulièrement rude pour les secteurs du tourisme, des transports et de l'hôtellerie et de la restauration, qui ont un poids relativement important dans l'économie portugaise. En revanche, dans le secteur de la construction et le secteur manufacturier, l'activité est restée vigoureuse en 2020. Parallèlement à l'amélioration de la situation sanitaire et à la levée de la plupart des mesures de restriction, l'activité dans le secteur des services s'est accélérée, notamment sous l'effet de la vigueur de la consommation des ménages depuis le deuxième trimestre de 2021.

Graphique 1.8. Le Portugal a subi l'un des chocs de PIB les plus violents de la zone OCDE, mais son économie se redresse



Note : 1. Contribution à la croissance du PIB par rapport au même trimestre de l'année précédente.

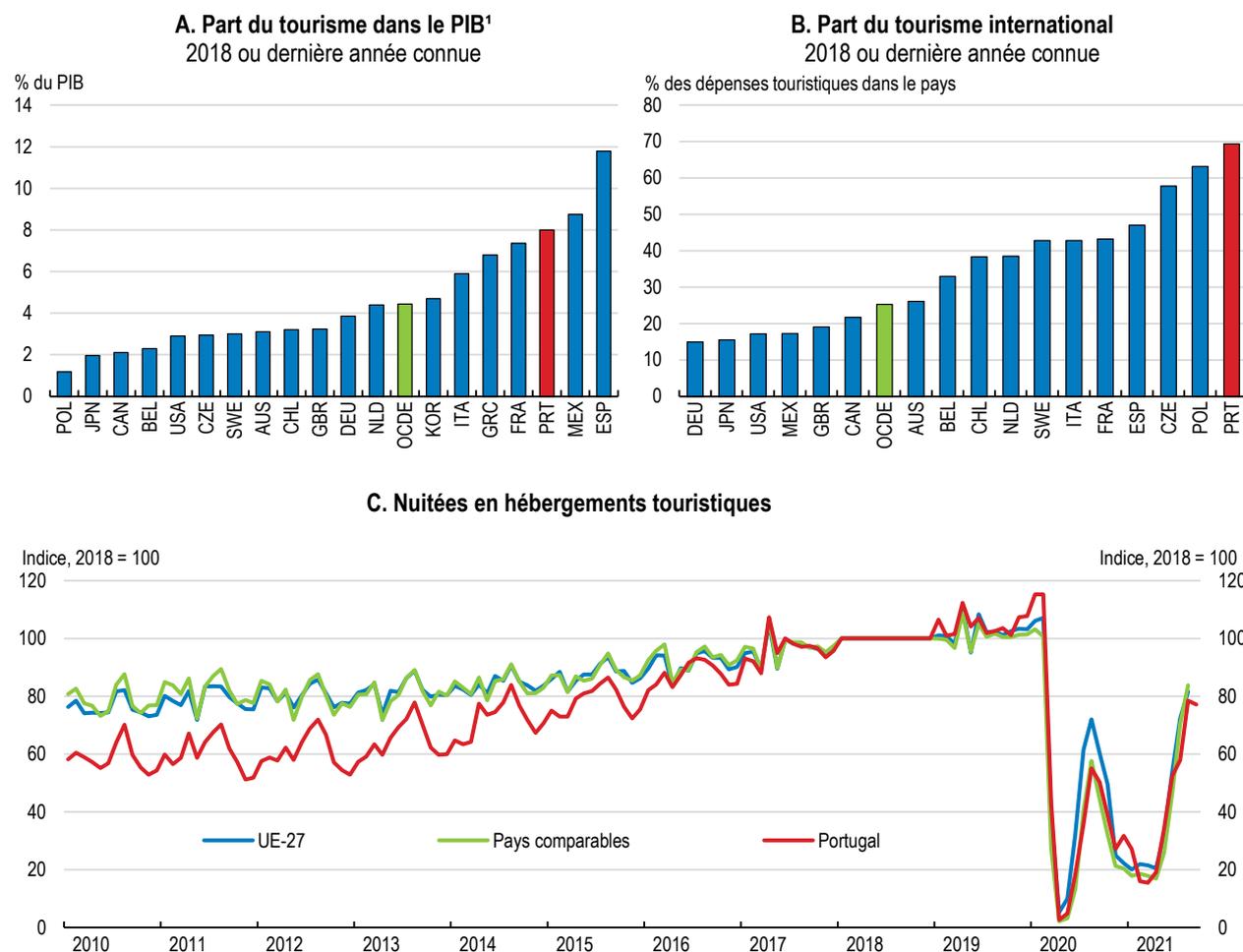
Source : OCDE (2021), base de données des Perspectives économiques.

StatLink  <https://stat.link/cqdnli>

L'économie portugaise a été particulièrement vulnérable face à la pandémie en raison de sa forte dépendance à l'égard du tourisme international (Graphique 1.9). Le tourisme a été l'un des secteurs les plus durement touchés : les exportations de services de voyage et de tourisme ont chuté de 58 % en 2020. La part du tourisme dans les exportations totales est passée de 19.5 % en 2019 à 10.4 % en 2020. Depuis mars 2020, les hôtels, les restaurants et les attractions touristiques doivent composer avec des jauges restreintes en raison des protocoles sanitaires et des restrictions au trafic aérien international. La plupart des restrictions à la mobilité ayant été levées, le secteur du tourisme s'est fortement redressé au cours des derniers mois (Graphique 1.9). Les recettes totales générées par le tourisme durant les neuf premiers mois de 2021 ont déjà dépassé celles de l'année 2020 dans son ensemble. Malgré cette reprise vigoureuse, l'activité touristique reste nettement en deçà des niveaux observés avant la crise.

Les aides publiques ont atténué l'impact de la crise sur le marché du travail. En 2020, la hausse du chômage s'est révélée modérée par rapport au recul de l'activité économique, alors que près de 15 % de la population active a bénéficié d'une aide temporaire de l'État sous une forme ou une autre au plus fort de la crise (Bank of Portugal, 2020a), notamment dans le cadre des dispositifs de maintien dans l'emploi (Encadré 1.1). L'emploi et, dans une moindre mesure, le taux d'activité ont augmenté parallèlement à la reprise économique (Graphique 1.10). Après avoir atteint un sommet de 8.2 % en 2020, le taux de chômage est tombé à 6.3 % (chez les 15-74 ans) au troisième trimestre de 2021. Le redressement de l'emploi s'est toutefois révélé inégal selon les types de travailleurs, le taux d'emploi de ceux qui étaient auparavant en contrat temporaire ou à temps partiel et de ceux dont le niveau d'instruction est plus faible demeurant inférieurs aux niveaux d'avant la crise.

Graphique 1.9. Le tourisme a été durement touché

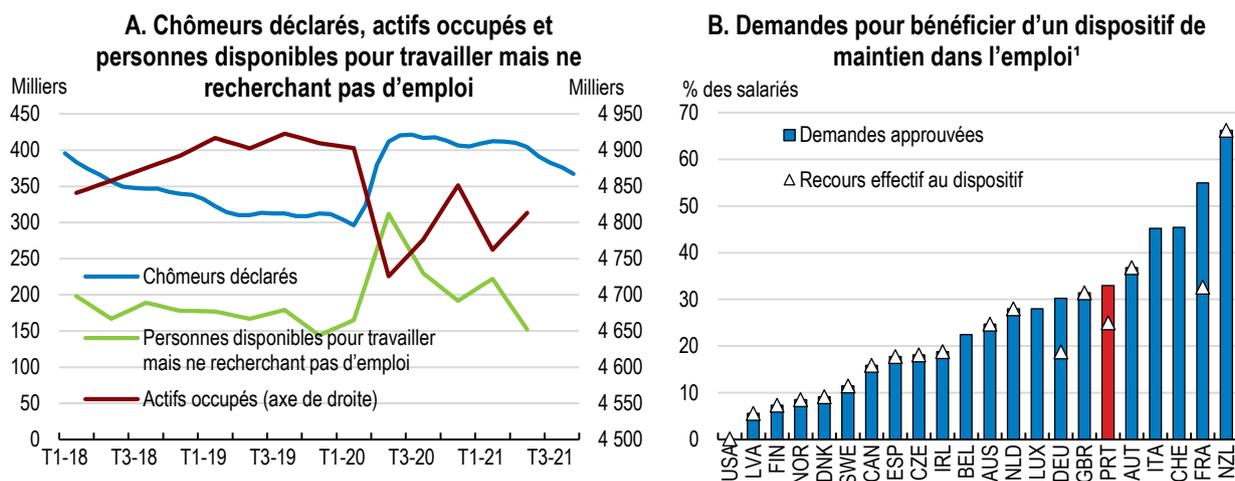


Note : Les pays comparables sont l'Espagne, la Grèce et l'Italie. 1. Les données relatives au PIB pour la France correspondent à la consommation touristique intérieure. Le PIB correspond à la valeur ajoutée brute (VAB) pour l'Allemagne, le Canada, le Chili, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, la Grèce, l'Italie, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède. Pour la Corée et l'Espagne, les données relatives au PIB incluent les effets indirects.

Sources : Statistiques de l'OCDE sur le tourisme ; Eurostat.

StatLink  <https://stat.link/3ealurl>

Graphique 1.10. La situation du marché du travail s'est dégradée



Note : 1. Le pourcentage de bénéficiaires est calculé à partir du nombre de salariés au quatrième trimestre de 2019. Les données sont celles de la fin mai, sauf pour le Luxembourg et la Suisse (fin avril). L'Australie, le Canada, l'Irlande, la Nouvelle-Zélande et les Pays-Bas ont opté pour des subventions salariales, non subordonnées à la réduction du temps de travail. Pour les États-Unis, les données correspondent aux bénéficiaires d'indemnités de chômage partiel.

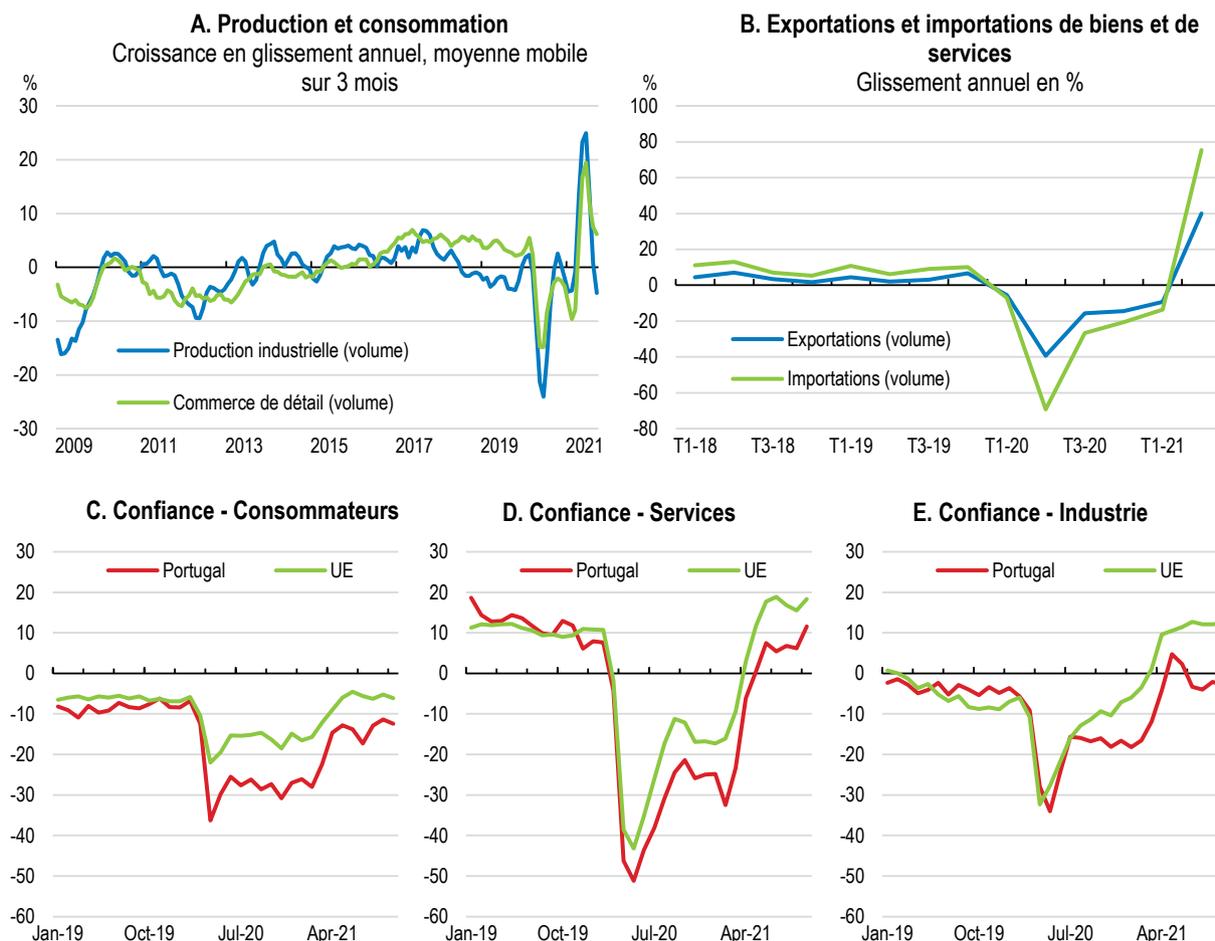
Sources : Eurostat (2021), enquête sur les forces de travail ; OCDE (2021), statistiques à court terme sur le marché de travail (base de données) ; OCDE (2020), « Les dispositifs de maintien dans l'emploi pendant la période de confinement de la crise du COVID-19 et au-delà », Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19), Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/0853ba1d-en> ; ministère du Travail.

StatLink  <https://stat.link/1vz3wa>

Un grand nombre d'entreprises ont rencontré des difficultés financières, qui ont été atténuées grâce aux mesures prises par les pouvoirs publics. Les données d'enquête montrent que la moitié des entreprises bénéficiaient d'une aide publique à la fin de 2020 (Bank of Portugal/INE, 2020, Bank of Portugal, 2020c). Les aides de trésorerie, dont un moratoire sur le remboursement des prêts et des lignes de crédit assorties de garanties publiques, ainsi que la politique monétaire accommodante de la Banque centrale européenne, ont contribué à maintenir le crédit en empêchant une envolée du nombre de faillites et de défauts de paiement. L'investissement des entreprises a chuté durant le premier confinement et a été freiné par les contraintes affectant l'offre, ainsi que par les problèmes de liquidité et de solvabilité rencontrés par certaines entreprises (Bank of Portugal, 2021c). L'investissement public et l'investissement résidentiel sont cependant restés soutenus grâce aux fonds de l'UE, la formation brute de capital fixe globale a déjà dépassé les niveaux d'avant la crise.

Les exportations et les importations ont fortement diminué en 2020 sous l'effet de la crise et se sont redressées de manière inégale (Graphique 1.11). Les importations ont rebondi rapidement au cours des derniers trimestres sur fond de hausse de la demande intérieure, tandis que le redressement des exportations a été plus faible, ce qui s'est traduit par une dégradation du solde des paiements courants. En 2020, les exportations de biens et de services ont fortement chuté (-20.5 % en termes nominaux), et de manière encore plus marquée dans le secteur du tourisme (-57.8 %). Le Brexit pèse aussi sur les exportations et l'investissement, dans la mesure où le Royaume-Uni représentait environ 10 % des exportations, soit le plus grand marché d'exportation de services de voyage (environ 18 % du total), et la cinquième plus grande source d'investissements directs étrangers avant la pandémie. En fait, le recul des exportations vers le Royaume-Uni a été plus marqué que celui des exportations globales en 2020 (les exportations de biens et de services dans leur ensemble ont chuté de 34.4 % et celles du secteur touristique de 63.4 %).

Graphique 1.11. L'activité et la confiance se sont redressées, mais demeurent inférieures aux niveaux d'avant la crise



Source : OCDE, indicateurs économiques mensuels ; Refinitiv ; Eurostat, indicateur du sentiment économique (base de données).

StatLink  <https://stat.link/drujnb>

Après avoir reculé de 8.4 % en 2020, le PIB devrait fortement rebondir en 2021 et 2022, à la faveur de la levée des mesures de restriction, de la progression de la campagne de vaccination, ainsi que de l'absorption des fonds de l'UE (Tableau 1.1). Soutenu par le programme « Next Generation EU », l'investissement sera dynamique, même si le niveau d'incertitude et l'endettement des entreprises demeurent élevés. Les dépenses de consommation, qui se sont récemment raffermies après la levée des restrictions à la mobilité, resteront vigoureuses. Les exportations, toujours en berne, ne se redresseront que lentement pour renouer avec leur niveau d'avant la crise au début de 2023, dans la mesure où le tourisme devrait continuer de pâtir des restrictions aux déplacements internationaux. Après la suppression progressive des mesures de soutien à l'emploi en 2021, le chômage pourrait croître, en particulier chez les travailleurs ayant un emploi précaire peu rémunéré et une plus forte propension à consommer. En l'absence de mesures supplémentaires, la fin des moratoires sur le remboursement des dettes entraînera sans doute une augmentation des défauts de remboursement de prêts et des liquidations.

L'inflation est tombée en territoire négatif en 2020, mais elle connaît un rebond relativement marqué ces derniers mois, s'étant établie à 1.8 % en octobre 2021, essentiellement à la faveur de la hausse des prix de l'énergie. Les coûts de production ont considérablement augmenté du fait des prix de l'énergie et des contraintes affectant l'offre, l'indice des prix à la production industrielle ayant grimpé de 13.3 % en glissement annuel en septembre 2021. La hausse actuelle des coûts de production ne devrait toutefois

pas attiser les tensions sous-jacentes sur les prix pour le moment, compte tenu de la quantité encore importante de ressources inemployées dans l'économie (Tableau 1.1). Depuis octobre 2021, le gouvernement a adopté diverses mesures visant à amortir les effets négatifs de la hausse des prix de l'énergie, notamment des subventions aux carburants pour les ménages et les services de transports publics, ainsi qu'un contrôle des marges de commercialisation des carburants.

Les risques de divergence par rapport aux prévisions sont grands. Comme dans tous les autres pays de l'OCDE, l'évolution de la pandémie demeure le principal facteur qui déterminera les résultats économiques futurs. Or elle est difficile à prévoir. Parmi les risques à la baisse figurent la propagation de nouveaux variants du virus et la faible efficacité des vaccins, deux facteurs qui pourraient donner lieu à de nouvelles mesures de freinage et miner la confiance. La hausse actuelle des prix de l'énergie pourrait s'avérer plus longue que prévu, ce qui pèserait sur la production et la consommation malgré les mesures de soutien récemment annoncées par les pouvoirs publics. Il sera essentiel de mettre en œuvre sans délai le Plan pour la reprise et la résilience afin de garantir une reprise rapide. Un rebond plus marqué du tourisme pourrait accélérer la croissance du PIB, notamment en améliorant les perspectives d'emploi des travailleurs vulnérables touchés par la crise. En revanche, la reprise du tourisme pourrait se révéler plus lente que prévu si la pandémie transformait les préférences des touristes et entamait leur confiance de façon permanente.

Il est crucial que le tourisme portugais maintienne son avantage concurrentiel pour soutenir la reprise à moyen terme. Une série de mesures ciblées (crédits d'affectation spéciale, restitution de la TVA sous forme de bons, création d'un label « Clean & Safe » certifiant le respect des mesures d'hygiène, entre autres mesures destinées à garantir la sécurité des touristes) ont été prises à juste titre pour protéger les entreprises et les travailleurs du secteur afin que leur activité puisse reprendre après la levée des mesures de freinage. Jusqu'à présent, la crise ne semble pas avoir limité les capacités productives du Portugal en tant que destination touristique. En 2020, le nombre d'emplois dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration a diminué de 8.9 % et ne s'est que modérément redressé en 2021, tandis que le nombre d'hébergements touristiques, d'agences de voyages et de sociétés d'animation touristique inscrits au registre national des entreprises touristiques a augmenté par rapport à 2019. Pour tirer pleinement parti de la reprise du tourisme, il conviendra à plus long terme de préserver une forte compétitivité internationale et de renforcer les liens avec d'autres secteurs de l'économie, tout en veillant au développement du tourisme sur l'ensemble du territoire. Un plan national de développement du tourisme cohérent et intégré peut contribuer à la réalisation de ces objectifs. À cet égard, le gouvernement a lancé en mai 2021 un plan de 6 milliards EUR pour ranimer le tourisme.

Les indicateurs de stabilité macrofinancière montrent que l'économie portugaise est plus résiliente que lors des crises majeures passées (Graphique 1.12). Toutefois, la détérioration de la situation sanitaire pourrait causer des événements extrêmes susceptibles de nuire considérablement aux perspectives économiques (Tableau 1.2). La résilience des entreprises portugaises, dont un nombre relativement important sont très petites et sous-capitalisées et donc plus exposées aux chocs, constitue une autre source d'incertitude. Une augmentation des cas d'insolvabilité plus forte que prévu pourrait peser sur les perspectives économiques, d'où l'importance cruciale de la capacité des pouvoirs publics à apporter un soutien adéquat.

Tableau 1.1. Indicateurs et prévisions macroéconomiques

Portugal, variation annuelle en pourcentage, en volume (aux prix de 2015)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	En prix courants (milliards EUR)					
Produit intérieur brut (PIB)	205.2	2.7	-8.4	4.8	5.8	2.8
Consommation privée	131.9	3.3	-7.1	4.5	4.6	1.9
Consommation publique	34.8	2.1	0.4	4.3	2.9	1.3
Formation brute de capital fixe	36.0	5.4	-2.7	5.7	8.1	8.5
Logement	6.4	1.4	-6.6	1.7	6.8	4.4
Demande intérieure finale	202.7	3.4	-5.0	4.7	5.0	3.1
Variation des stocks ¹	1.6	-0.3	-0.6	0.2	0.0	0.0
Demande intérieure totale	204.2	3.1	-5.5	4.9	4.9	3.1
Exportations de biens et de services	89.1	4.1	-18.6	9.2	10.5	4.6
Importations de biens et de services	88.2	4.9	-12.1	9.2	8.0	5.3
Solde extérieur ¹	0.9	-0.4	-2.9	-0.2	0.8	-0.4
Autres indicateurs (taux de croissance, sauf indication contraire)						
PIB potentiel	..	1.9	1.9	1.8	1.7	1.7
Écart de production ²	..	-1.0	-11.0	-8.4	-4.7	-3.7
Emploi	..	1.2	-1.9	2.3	1.3	0.8
Taux de chômage ³	..	6.6	7.0	6.9	6.7	6.5
Déflateur du PIB	..	1.7	1.9	0.9	1.4	1.2
Indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH)	..	0.3	-0.1	0.8	1.7	1.1
IPCH sous-jacent	..	0.4	-0.2	0.1	1.6	1.1
Taux d'épargne net des ménages ⁴	..	-2.2	3.5	2.4	-1.1	-2.0
Solde des paiements courants ⁵	..	0.4	-1.1	-1.0	-0.6	-0.9
Solde budgétaire des administrations publiques ⁵	..	0.1	-5.8	-4.3	-2.4	-1.6
Solde budgétaire sous-jacent des administrations publiques ²	..	0.6	1.9	-0.6	-1.1	-1.1
Solde budgétaire primaire sous-jacent des administrations publiques ²	..	3.4	4.3	1.6	0.8	0.7
Dette brute des administrations publiques (au sens de Maastricht) ⁵	..	116.6	135.2	133.4	128.3	125.8
Dette nette des administrations publiques ⁵	..	99.1	112.7	110.9	105.7	103.3
Taux du marché monétaire à trois mois, moyenne	..	-0.4	-0.4	-0.5	-0.5	-0.5
Rendement des obligations d'État à 10 ans, moyenne	..	0.8	0.4	0.3	0.2	0.3

1. Contribution aux variations du PIB réel.

2. En pourcentage du PIB potentiel.

3. En pourcentage de la population active.

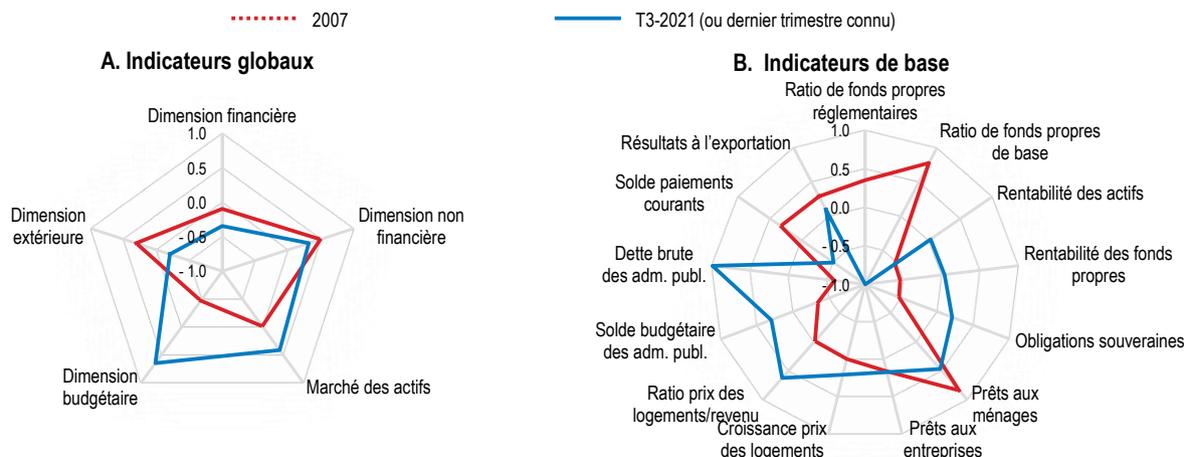
4. En pourcentage du revenu disponible des ménages.

5. En pourcentage du PIB.

Source : OCDE (2021), Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données) ; prévisions tirées des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 110.

Graphique 1.12. Certaines vulnérabilités macrofinancières se sont aggravées

Indice variant sur une échelle de -1 à 1, de la vulnérabilité la plus faible à la plus forte, 0 correspondant au niveau moyen sur longue période¹



Note : 1. On calcule chaque indicateur global de vulnérabilité macrofinancière en agrégeant (sous la forme d'une moyenne simple) des indicateurs de base normalisés tirés de la base de données de l'OCDE sur la résilience. Ces indicateurs de base sont normalisés de telle sorte qu'ils varient sur une échelle de -1 à 1. L'intervalle de -1 à 0 correspond aux écarts par rapport au niveau moyen sur longue période (depuis 1970) dénotant une vulnérabilité plus faible ; 0 correspond au niveau moyen sur longue période ; et l'intervalle de 0 à 1 correspond aux écarts par rapport au niveau moyen sur longue période dénotant une vulnérabilité plus forte. La dimension financière recouvre les indicateurs de base suivants : le ratio de fonds propres réglementaires, le ratio de fonds propres de base, la rentabilité des actifs et la rentabilité des fonds propres. La dimension non financière recouvre les indicateurs de base suivants : les prêts aux ménages (en % du PIB) et les prêts aux entreprises (en % du PIB). Le marché des actifs recouvre les indicateurs de base suivants : la croissance des prix réels des logements (glissement annuel en %) et le ratio prix des logements/revenu disponible. La dimension budgétaire recouvre les indicateurs de base suivants : le solde budgétaire des administrations publiques (en % du PIB, échelle inversée) et la dette publique brute (en % du PIB). La dimension extérieure recouvre les indicateurs de base suivants : le solde des paiements courants (en % du PIB, échelle inversée) et les résultats à l'exportation (échelle inversée).

Source : Calculs fondés sur OCDE (2021), base de données de l'OCDE sur la résilience, mars.

StatLink  <https://stat.link/nvu9s8>

Tableau 1.2. Événements peu probables qui pourraient modifier sensiblement les perspectives

Choc	Conséquences possibles
Vagues récurrentes de contaminations par le COVID-19 en raison de l'inefficacité des vaccins contre de nouveaux variants.	Un renforcement des mesures d'endiguement et l'imposition de confinements locaux et nationaux à répétition pourraient provoquer une envolée du nombre de faillites et de pertes d'emploi.
Forte hausse des prêts non performants après la suppression des mesures de soutien publiques.	La baisse de la rentabilité et des fonds propres dans le secteur bancaire pourrait se traduire par un resserrement du crédit et un niveau insuffisant des investissements.
Retards importants dans le déploiement du Plan pour la reprise et la résilience.	Une atonie persistante de l'investissement public ralentirait la reprise.

Les politiques publiques devraient continuer de soutenir l'économie, tout en s'adaptant à l'évolution de la pandémie

Même si elles ont été d'une ampleur relativement plus modeste qu'en moyenne dans les pays de l'OCDE, les aides publiques ont été importantes et ont atténué les retombées négatives de la pandémie sur l'économie (IMF, 2021). Les aides directes sous forme de subventions ou de réductions d'impôt ont été sensiblement inférieures à celles d'autres pays de l'UE, tandis que les garanties de prêts de l'État ont été massivement utilisées (ESRB, 2021). Le soutien budgétaire devrait être maintenu jusqu'à ce que la reprise soit bien engagée. Les dispositifs de maintien dans l'emploi, les prestations en espèces destinées aux travailleurs indépendants, les garanties de revenu à l'intention des travailleurs s'occupant d'enfants et les reports de paiement d'impôts devraient être maintenus aussi longtemps que les mesures de restriction

resteront en vigueur. Les programmes de prêts et de garanties devraient être également maintenus pour les entreprises concernées par des restrictions réglementaires afin de garantir la reprise de leurs activités lorsque les conditions seront réunies.

À mesure que la pandémie évolue, les autorités devraient réévaluer et adapter régulièrement les mesures pour soutenir l'économie, en trouvant le juste équilibre entre la protection des entreprises et des travailleurs et la nécessité d'encourager la liquidation des activités non viables. En outre, une reprise durable nécessitera d'améliorer la croissance de la productivité et de réduire les disparités dans les résultats économiques, en encourageant notamment la transformation numérique et en s'attaquant à la fracture numérique (chapitre 2). Les réformes économiques recommandées dans cette *Étude* peuvent avoir des effets positifs importants dans une perspective de moyen à long terme. L'Encadré 1.2 présente des estimations de l'effet sur la croissance et le solde budgétaire de certaines des réformes examinées dans cette *Étude*.

Encadré 1.2. Estimation indicative de l'impact des réformes structurelles

Les tableaux ci-après présentent l'impact sur la croissance et le budget de certaines des réformes structurelles proposées dans cette *Étude*. Ces estimations sont fournies à titre indicatif. L'impact sur le PIB par habitant est évalué à l'aide de simulations s'appuyant sur les relations observées par le passé entre réformes et taux de croissance dans les pays de l'OCDE. Les incidences budgétaires présentées dans le Tableau 1.4 ne tiennent pas compte de certains effets indirects comme ceux induits par l'impact positif des réformes sur la croissance et les recettes publiques.

Tableau 1.3. Estimation de l'effet de certaines recommandations d'action publique sur le PIB par habitant

Action publique	Effet à 5 ans	Effet à 10 ans	Effet à 15 ans
Améliorer le niveau d'instruction de la population adulte	0.1 %	0.6 %	1.4 %
Augmenter les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail	0.3 %	0.5 %	0.7 %
Augmenter les aides directes à la R-D destinées aux PME	0.0 %	0.2 %	0.4 %
Améliorer l'efficacité judiciaire et la bonne exécution des contrats	0.2 %	0.9 %	2 %
Total	0.7 %	2.4 %	4.8 %

Note : Les scénarios présentés dans ce tableau reposent sur les hypothèses suivantes : i) le nombre moyen d'années de scolarisation de la population adulte augmente de 6 mois sur une durée de 15 ans par une participation accrue aux activités de formation pour adultes, ii) les dépenses consacrées aux PAMT augmentent de 0.3 point de PIB, iii) les dépenses de R-D des entreprises augmentent de 0.4 point et iv) l'indicateur de l'État de droit des Indicateurs mondiaux de gouvernance de la Banque mondiale passe de 1.14 à 1.4 (médiane OCDE).
Source : Calculs de l'OCDE fondés sur Guillemette et Turner (2018).

Tableau 1.4. Estimation indicative de l'incidence budgétaire directe de certaines recommandations d'action publique

Incidence budgétaire [économies (+)/ coûts (-)] (en % du PIB)

Réforme	Incidence budgétaire
Augmentation des dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail	-0.3 %
Augmentation des dépenses consacrées aux programmes de R-D	-0.4 %
Amélioration de l'efficacité des dépenses publiques	+0.6 %
Augmentation des taxes environnementales en prenant des mesures d'accompagnement visant à soutenir les ménages pauvres les plus touchés et à accélérer l'investissement dans la mobilité verte	+0.1 %

Note : Ces estimations quantifient de manière approximative l'incidence budgétaire annuelle à court terme des recommandations formulées dans la présente *Étude*. Elles reposent sur les hypothèses suivantes : i) les dépenses consacrées aux programmes actifs du marché du travail augmentent de 0.3 point de PIB, ii) les subventions à la R-D des entreprises augmentent de 0.4 point de PIB, iii) l'augmentation des taxes environnementales en proportion du PIB les porte au niveau de la moyenne du quintile supérieur des pays de l'OCDE (c'est-à-dire de 2.6 % à 3.6 % du PIB), la majeure partie des recettes étant utilisée pour indemniser les ménages pauvres et pour investir dans la mobilité électrique et les transports en commun.

Source : Calculs de l'OCDE.

Aider les entreprises en difficulté

Bien que leur situation se soit améliorée par rapport à la crise précédente, la petite taille, la faible capitalisation et l'endettement élevé des entreprises laissent entrevoir une exposition du Portugal à un risque élevé de faillites et d'insolvabilités après la suppression progressive des aides publiques et la fin du moratoire sur les remboursements de crédits bancaires et les insolvabilités en 2021. Selon des estimations récentes de la Banque du Portugal, le moratoire couvrait environ 28.5 % des crédits des entreprises (soit quelque 21.5 milliards EUR) à la fin août 2021, juste avant qu'il prenne fin (Bank of Portugal, 2021b). Pour limiter la flambée des défauts de paiement, des mesures de soutien sont nécessaires. Tout d'abord, un nouveau dispositif de soutien destiné aux entreprises des secteurs les plus touchés qui sont viables sur le plan économique (*Linha de Apoio à Recuperação Económica (LARE) Retomar*) a été lancé en septembre 2021. Il vise à alléger encore le remboursement des dettes par une restructuration des opérations de crédit faisant l'objet d'un moratoire en prolongeant à nouveau les délais de remboursement du principal et la durée des crédits. En outre, le plan du Portugal pour la reprise et la résilience comprend des aides à la recapitalisation, qui visent à restaurer l'autonomie financière des entreprises et à favoriser les investissements productifs (voir plus bas).

Les mesures de soutien devraient cibler les entreprises viables dans les secteurs les plus touchés par les mesures de confinement. Les compétences des banques pourraient être mises à profit pour recenser les entreprises emprunteuses qui sont encore viables, mais qui font face à des contraintes de liquidité. Les autorités pourraient élaborer un cadre commun permettant d'évaluer la viabilité des entreprises et mettre en place les dispositifs complémentaires qui s'imposent pour faire face à la solvabilité à court terme des entreprises viables. Cela pourrait consister, par exemple, à reporter les principaux remboursements des prêts garantis par l'État, à s'engager à restructurer certaines cotisations sociales impayées ou à différer l'échéance des prêts garantis par l'État, conformément au cadre prudentiel. Cette dernière mesure supposerait toutefois de renégocier avec la Commission européenne les conditions de ce dispositif d'aide de l'État. Il est crucial que ce processus ne retarde pas les restructurations de dettes, car cela pourrait peser sur les capacités de prêt des banques (voir plus bas).

Un certain nombre de mesures visant à favoriser le financement sur fonds propres et quasi-fonds propres peuvent permettre d'aplatir la courbe des insolvabilités liées à la crise et atténuer le risque d'endettement excessif (Demmou et al., 2021). Le Portugal a déjà mis en place plusieurs mécanismes de financement autres que l'endettement, notamment des incitations fiscales pour que les entreprises procèdent à des injections de fonds propres, un cadre réglementaire des fonds d'investissement et un mécanisme de conversion des prêts en fonds propres, mais leur portée a été limitée. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour élargir l'accès aux mécanismes autres que l'endettement. Parmi les instruments de financement envisagés dans le cadre du Plan pour la reprise et la résilience en vue de soutenir la recapitalisation d'entreprises et l'investissement figure la création de la Banque nationale de développement, *Banco de Fomento*. Cette banque gère un montant total de 1.3 milliard EUR, qu'elle peut injecter dans des entreprises viables sous la forme de fonds propres et de quasi-fonds propres. Est également prévue dans le cadre du plan une réforme du marché des capitaux à mettre en œuvre d'ici à 2025. Celle-ci est destinée à favoriser la capitalisation des entreprises non financières, et plus particulièrement des sociétés d'investissement, par une simplification de la réglementation et des modalités administratives, ainsi que par des incitations à la capitalisation (p. ex. une déduction pour bénéfices non distribués et réinvestis).

Comme en Espagne, la création d'un fonds public de participation peut contribuer à stimuler le financement autre que l'endettement. Son efficacité dépendrait de l'élaboration d'une stratégie de sortie crédible des fonds publics et du suivi des éléments de passifs éventuels connexes (OECD, 2020b). Les prêts subordonnés de l'État qui sont remboursables en fonction des revenus futurs, comme les « prêts participatifs » mis en place en France, peuvent aider les petites entreprises qui n'ont pas accès aux marchés boursiers à renforcer leurs fonds propres. Comme les fonds propres, ces prêts sont subordonnés

à d'autres dettes et leur remboursement dépend des revenus. Leur échéance est relativement longue et ils peuvent être garantis par l'État et avoir des taux d'intérêt plus élevés pour attirer les financements du secteur privé. Les autorités portugaises de réglementation et les acteurs concernés ont étudié la possibilité de mettre en place des prêts participatifs. À l'instar de ce qui se fait aux États-Unis et en Allemagne, la conversion des prêts en subventions, sous certaines conditions, est une méthode plus directe pour réduire la dette des entreprises en difficulté. Le Portugal a déjà octroyé des aides financières non remboursables aux entreprises, notamment pour le paiement de leurs loyers, ce qui est un point positif. Les possibilités d'élargir la portée de ces mesures sont cependant réduites en raison de leur coût élevé et de la marge de manœuvre budgétaire limitée.

Stimuler l'activité par des investissements productifs

La pandémie de COVID-19 compromet la reprise des investissements en raison de ses lourdes conséquences sur la rentabilité des entreprises et leurs capacités d'investissement. L'investissement privé a reculé de 16 % en 2020. Avant la pandémie, l'investissement privé était déjà relativement faible, remettant en cause l'adoption de nouvelles technologies, en particulier dans les PME (voir le chapitre 2). La détérioration de la situation économique risque de creuser cet écart de performance en compromettant l'acquisition de capital. Les flux d'investissements directs étrangers pourraient en pâtir, les perspectives d'IDE étant médiocres des secteurs comme l'automobile et l'aéronautique notamment (EY, 2020). En 2020, la pandémie a freiné la création d'entreprises, tendance qui s'est ultérieurement inversée mais qui n'a pas encore renoué avec les niveaux d'avant la crise. La faible dynamique des entreprises pourrait avoir des effets de longue durée sur les perspectives de croissance ; en effet, les entreprises entrantes favorisent généralement l'innovation, utilisent davantage de capital immatériel et améliorent la contestabilité du marché (Calvino, Criscuolo and Menon, 2016).

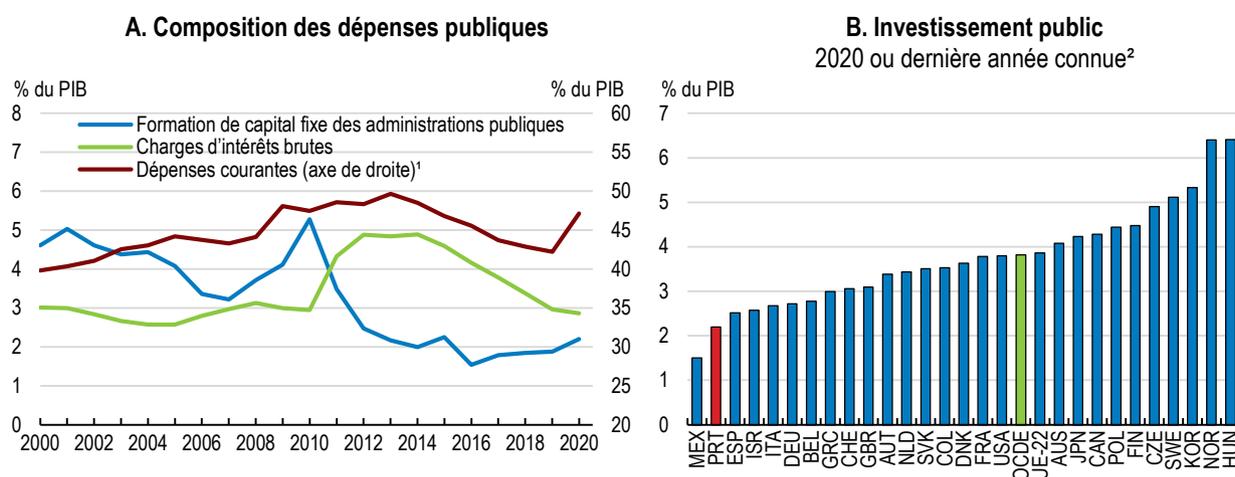
Les pouvoirs publics devraient soutenir l'investissement, en particulier dans les nouvelles entreprises. La question fondamentale est celle du financement des investissements. La détérioration des bilans, le resserrement des contraintes financières et la forte incertitude rendent l'accès au financement plus difficile, en particulier pour les PME qui manquent de garanties et pour les investissements immatériels (Demmou et al., 2021). Malgré des aides publiques de grande ampleur pour soutenir l'offre de crédit (comme des garanties par l'État, voir l'Encadré 1.1), les conditions de financement se sont dégradées pour les entreprises à haut risque. Les critères d'octroi de prêts ont été durcis compte tenu des perspectives économiques, de la dégradation de la solvabilité des emprunteurs et d'une moindre tolérance à l'égard du risque (Bank of Portugal, 2020b). Les banques, qui constituent les principales sources de financement extérieur des entreprises, appliquent des conditions de garantie strictes, ce qui limite l'offre de prêts non garantis. Dans ce contexte, les entreprises ont bénéficié de lignes de crédit garanties par l'État. Entre mars 2020 et mars 2021, le stock de prêts contractés par des entreprises ayant fait appel aux lignes de crédit garanties par l'État s'est considérablement accru. Les conditions d'octroi des prêts ont globalement été assouplies depuis le début 2021 et sont actuellement proches des niveaux d'avant la crise (Bank of Portugal, 2021d).

Les mesures publiques améliorant la disponibilité des financements de marché à long terme peuvent favoriser la reprise de l'investissement. Comme il est indiqué au chapitre 2, le Portugal ne propose pas d'autres solutions au financement bancaire, ce qui constituait déjà un obstacle au financement avant la crise, en particulier pour les petites entreprises innovantes (European Investment Bank, 2019). Les options envisageables pour diversifier les sources de financement comprennent l'adoption de dispositifs d'injection de capitaux de type fonds propres pour les PME puisqu'elles n'ont pas accès aux marchés financiers. Les autres mesures possibles consistent à créer des fonds, comme le Fonds de renforcement des PME et le fonds Bpifrance Entreprises en France, ou à émettre des obligations convertibles, comme l'a fait le Royaume-Uni. À l'instar des exemples positifs relevés en Europe, l'élaboration d'un cadre spécial pour les placements obligataires privés des petites entreprises pourrait être également envisagée (marché des « *mini-bonds* » en Italie). Les initiatives visant à sensibiliser davantage les entrepreneurs aux instruments

de fonds propres et à créer des incitations pour les investisseurs peuvent accélérer le développement du financement sur fonds propres. Enfin, la réduction des coûts et la simplification des conditions d'admission à la cote officielle pourraient faciliter l'accès au marché des fonds propres des petites entreprises, comme le souligne l'Étude de l'OCDE sur les marchés de capitaux (OECD, 2020). Le Plan du Portugal pour la reprise et la résilience prévoit des réformes visant à développer les marchés de capitaux, notamment la révision du cadre juridique des organismes de placement collectif et la mise en place d'incitations à la capitalisation.

L'investissement public dans les domaines porteurs de croissance, tels que la transition numérique, l'environnement, l'éducation et les soins de santé, peut stimuler le niveau de productivité, actuellement faible, et l'inclusivité (voir Graphique 1.4, chapitre 2). Le taux d'investissement public, qui s'élève à environ 2 % du PIB, a été l'un des plus faibles de l'OCDE en 2019 et 2020, malgré une hausse face à la pandémie (Graphique 1.13). Au cours des dix dernières années, le niveau d'investissement public insuffisant s'est inscrit dans la trajectoire d'assainissement budgétaire axée sur le déficit global ne permettant une amélioration structurelle que limitée (Weise, 2020).

Graphique 1.13. L'investissement public a reculé au cours des dix dernières années



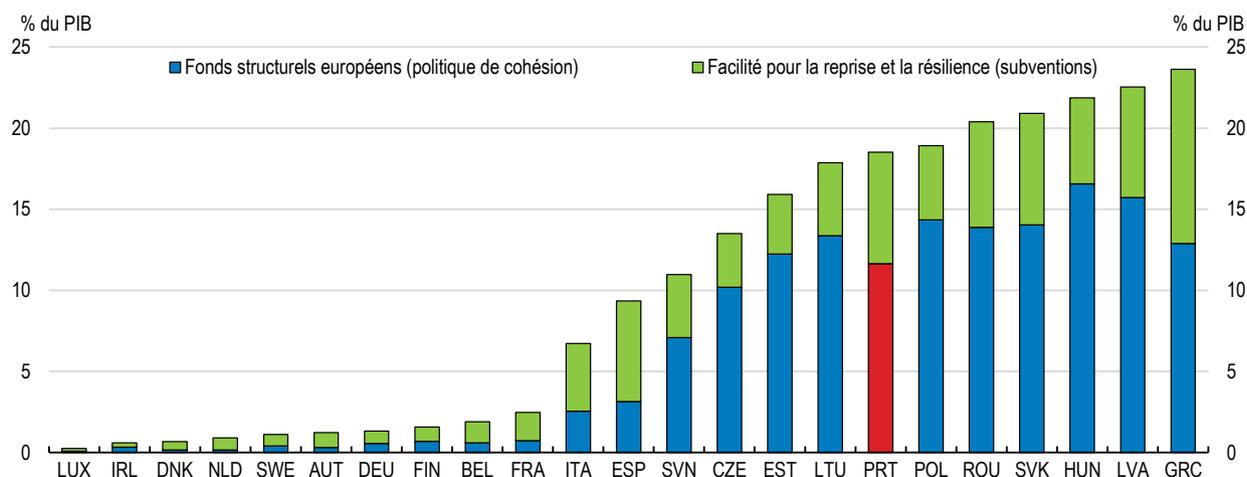
Note : 1. Les dépenses courantes recouvrent la consommation finale des administrations publiques, les prestations de sécurité sociale, les revenus de la propriété versés et d'autres dépenses. 2. Les données de la Colombie, d'Israël, du Mexique et de la Suisse sont celles de 2019. Source : OCDE (2021), Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections

StatLink  <https://stat.link/jy9mnx>

Les fonds de l'UE contribueront à renforcer l'investissement public. Le Portugal recevra environ 61 milliards EUR sur la période 2021-29, notamment au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et des fonds de la politique de cohésion (Graphique 1.14). Si le Portugal est parvenu jusqu'à présent à utiliser efficacement les fonds de l'UE et a acquis une expérience des programmes d'aide financière, l'absorption des fonds peut être lente en raison des obstacles liés à la conception, l'approbation et la mise en œuvre des programmes. Le pays a déjà reçu 2,2 milliards EUR (1 % du PIB) sous forme de préfinancements et devrait absorber 1,2 milliard EUR en 2021. Le Portugal devra développer des capacités administratives pour accélérer la gestion des fonds. Réduire les formalités et simplifier les processus administratifs du système de passation des marchés publics, tout en garantissant des niveaux de transparence et de responsabilité élevés afin de prévenir les risques de fraude, contribueraient également à accélérer l'exécution des investissements prévus.

Graphique 1.14. Le Portugal recevra d'importants montants de fonds de l'UE

Enveloppe totale, 2020



Note : La mention « Fonds structurels européens (politique de cohésion) » correspond au Fonds social européen, au Fonds européen de développement régional, au Fonds de cohésion, et aux aides accordées au titre de l'objectif de coopération territoriale européenne. L'enveloppe totale pour la période 2021-27 à prix courants est exprimée en pourcentage du PIB de 2020. La mention « Facilité pour la reprise et la résilience (subventions) » correspond au montant maximal des subventions pouvant être obtenues au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience sur la période 2021-26, qui est exprimé en pourcentage du PIB de 2020.

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur European Commission (2021), « The EU's 2021-2027 long-term budget & Next Generation EU, Facts and figures ».

StatLink  <https://stat.link/dbluif>

Le Plan pour la reprise et la résilience du Portugal présente les principales orientations relatives à l'utilisation des fonds versés au titre du plan « Next Generation EU ». Les principaux domaines visés par les investissements et les réformes correspondent à ceux mis en évidence dans cette *Étude* et les précédentes (Encadré 1.3). Conformément aux lignes directrices de l'UE, le plan consacre 38 % du budget aux mesures prises pour relever les défis environnementaux et 22 % pour contribuer à la transformation numérique de l'économie. Il vise à renforcer la résilience économique, sociale et territoriale en diminuant les vulnérabilités sociales, en augmentant le potentiel productif national et en assurant la compétitivité et la cohésion du territoire. La mise en œuvre du plan repose sur un système de gouvernance spécialement conçu, dont la structure est jugée adéquate (European Commission, 2021a). Ce système de gouvernance comprend un organe de coordination présidé par le Premier ministre (la Commission interministérielle), des mécanismes de suivi regroupant aussi les parties concernées ne relevant pas du gouvernement, ainsi que des procédures d'audit et de contrôle.

Le montant des fonds de l'UE à exécuter pour le Portugal sera nettement plus élevé au cours des prochaines années que précédemment, ce qui représente à la fois une chance à saisir et un défi à relever s'agissant de la programmation, de la complémentarité des instruments, de la capacité de gestion, de la responsabilité en matière d'audit et de la réussite et de l'efficacité de l'exécution (European Commission, 2021a). La mise en œuvre du plan est en outre supposée être coordonnée avec celle de l'accord de partenariat pour 2021-27 (politique de cohésion) dans le cadre d'une stratégie économique et sociale plus globale intitulée *Estratégia Portugal 2030*. La coordination entre les mécanismes de suivi du plan, l'agence portugaise pour le développement et la cohésion, qui gère tous les fonds de l'UE, et le ministre des Finances, chargé des interactions formelles avec la Commission européenne, revêtira donc une importance cruciale. Il convient de saluer le lancement, en avril 2021, d'une plateforme (le portail [Mais Transparência](#)) qui vise à améliorer la transparence du processus d'utilisation des fonds européens en fournissant des informations claires et utiles aux citoyens. La mise en œuvre efficace du plan devrait assurer l'optimisation des ressources et la réduction du risque de fraude. Il sera également important de continuer d'évaluer les coûts et les avantages des projets, de privilégier ceux qui ont le rendement

économique et social le plus élevé et de veiller à ce que les fonds servent à financer des projets qui n'auraient pas été réalisés en l'absence de cofinancement public.

Encadré 1.3. Plan pour la reprise et la résilience du Portugal

Le Plan pour la reprise et la résilience (PRR) du Portugal s'inscrit dans le cadre de l'initiative « Next Generation EU » et fait partie de la Stratégie du Portugal à l'horizon 2030 adoptée au début de 2021. Ce plan s'articule autour de trois axes principaux, à savoir la résilience, la transition climatique et la transition numérique. Il comporte 20 volets principaux, dont certains sont examinés par cette *Étude*.

Parmi les mesures de l'axe résilience figurent :

- Des politiques de santé et de logement et des politiques sociales ciblant les personnes vulnérables. Elles ont pour objectif l'élargissement du réseau de soins de santé dans les régions à faible densité de population, l'achèvement de la réforme du secteur de la santé mentale et la fourniture d'un logement décent à au moins 26 000 ménages.
- Des politiques d'investissement et d'innovation visant à accroître les dépenses de R-D (2 % du PIB d'ici à 2025 et 3 % en 2030), à porter les capacités d'exportation des entreprises portugaises à 50 % du PIB d'ici à 2027 et à améliorer leur teneur en valeur ajoutée.
- Des mesures destinées à renforcer la capacité d'adaptation du système d'enseignement et de formation, à encourager la création d'emplois permanents et à faire monter en compétences la population adulte.
- Des investissements dans les infrastructures de transport ainsi que dans la gestion des forêts et des eaux pour renforcer la cohésion et la compétitivité du territoire.

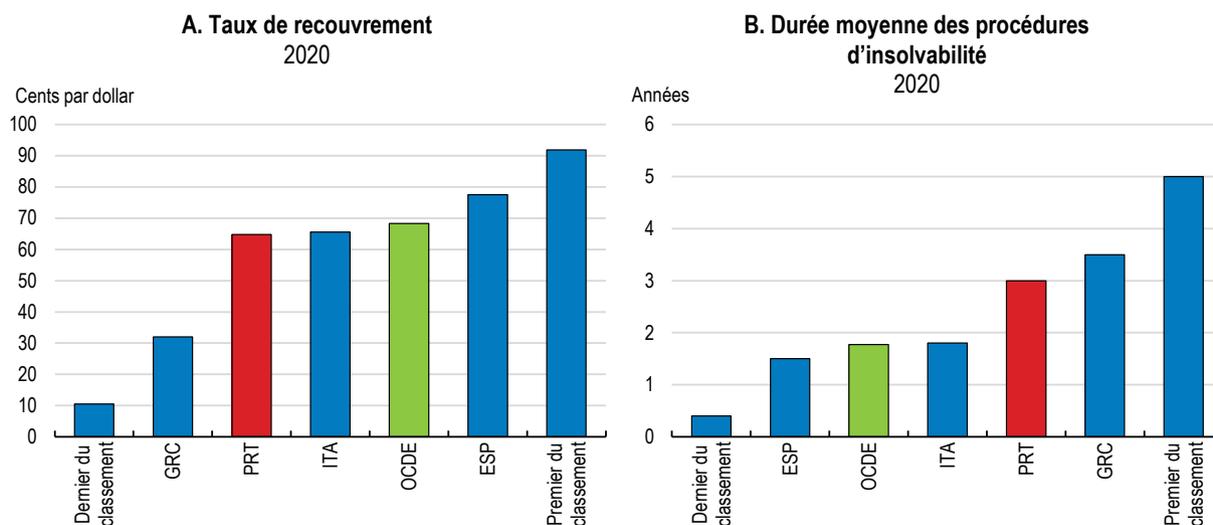
Les mesures ayant trait à la transition climatique (38 % du budget du PRR), qui comprennent la stimulation de la recherche, l'innovation et l'application de technologies plus efficaces, visent à promouvoir une meilleure utilisation des ressources énergétiques et à renforcer le développement des secteurs économiques en lien avec la production d'énergies renouvelables. Elles devraient contribuer à atteindre l'objectif de neutralité en carbone que s'est fixé le Portugal à l'horizon 2050.

Les mesures à l'appui de la transition numérique (22 % du budget du PRR) se concentrent sur la transformation numérique dans le secteur public, notamment le système de santé, la culture, la prestation de services publics généraux en ligne, l'interopérabilité des plateformes et des systèmes, la cybersécurité, l'administration fiscale, la sécurité sociale et le système judiciaire. Le programme d'éducation numérique vise à fournir à tous les élèves/étudiants et enseignants un ordinateur portable, à améliorer l'accès à Internet et à établir des programmes d'enseignement qui intègrent les outils numériques et une formation au numérique permettant de doter la population adulte de compétences numériques de base et avancées. Les mesures visant à favoriser la transition numérique dans les entreprises, en particulier les PME, représentent environ 20 % du montant alloué au volet numérique.

Faciliter la restructuration des entreprises viables

Le système judiciaire et le régime d'insolvabilité devront s'adapter afin de faire en sorte que la hausse des cas d'insolvabilité n'entraîne pas de retards excessifs dans les procédures ni la disparition d'entreprises viables. La longueur des procédures d'insolvabilité réduit les chances de survie et fait diminuer la valeur de liquidation des entreprises défaillantes (Adalet McGowan and Andrews, 2018). Cette situation pourrait se traduire par une baisse du taux de recouvrement de créances, dont le niveau est relativement bas (Graphique 1.15, partie A), ce qui accroît les risques de crédit et entraîne une détérioration supplémentaire des conditions de financement. Dans le même temps, l'accélération des procédures dans un contexte d'engorgement des tribunaux nuit à leur efficacité et peut entraîner la liquidation d'entreprises viables (Iverson, 2018).

Graphique 1.15. L'efficacité des procédures d'insolvabilité pourrait être encore améliorée



Note : Le taux de recouvrement est établi à partir de la durée, du coût et du résultat des procédures d'insolvabilité et il est exprimé en cents par dollar recouvrés par les créanciers garantis.

Source : Banque mondiale, Indicateurs de l'enquête *Doing Business* 2020.

StatLink  <https://stat.link/afxph7j>

Si le délai moyen de règlement des affaires civiles et commerciales a continué de baisser et se rapproche désormais de la moyenne de l'UE, l'estimation de la durée des procédures d'insolvabilité reste largement supérieure à la moyenne de l'OCDE (Graphique 1.15, partie B). Le nombre d'affaires d'insolvabilité en souffrance demeure élevé (64 % des affaires conclues en 2020 étaient en attente depuis plus de 5 ans) et devrait encore progresser face à l'afflux d'affaires. Une plus grande efficacité judiciaire est déterminante pour réduire la durée des procédures tout en améliorant la qualité des décisions des tribunaux. Conformément aux recommandations précédentes de l'OCDE, des mesures ont été prises (notamment le projet Tribunal+, Tableau 1.5), mais leurs résultats peuvent mettre du temps à se concrétiser. À moyen terme, les ressources du système judiciaire doivent être renforcées, en affectant, par exemple, de nouveaux juges temporaires aux procédures d'insolvabilité ou en accélérant le recrutement d'assistants judiciaires comme le prévoit le Plan pour la reprise et la résilience. Accroître l'autonomie des tribunaux en matière de gestion permettrait une meilleure répartition des ressources. Les efforts devraient également porter sur l'élaboration d'outils numériques au service d'une évaluation plus poussée de la charge de travail. Les projets destinés à améliorer le traitement électronique des procédures sont bienvenus (Tableau 1.5). Une plateforme unique de gestion des affaires intégrant des mécanismes de règlement des litiges judiciaires et non judiciaires permettrait de faire un premier tri efficace des affaires et contribuerait à désengorger les tribunaux (OECD, 2020d).

Il convient d'encourager le recours aux procédures extrajudiciaires afin d'éviter l'encombrement des tribunaux et d'accélérer les procédures. À cet égard, le régime d'insolvabilité s'est sensiblement amélioré depuis la crise financière mondiale, grâce à l'adoption de dispositifs d'alerte précoce et de procédures de restructuration réalisées avant l'insolvabilité (Jin and Amaral-Garcia, 2019). Cela dit, seules 200 entreprises environ ont été restructurées en 2018-19 dans le cadre de mécanismes extrajudiciaires. Le Portugal a adopté un nouveau processus de reprise visant les entreprises touchées par la pandémie de COVID-19 (PEVE) et un système public créant une procédure alternative de règlement des différends (SISPACSE). Le Plan pour la reprise et la résilience prévoit une réforme plus poussée du régime d'insolvabilité, notamment pour simplifier les procédures. Il faudrait encourager les membres du personnel judiciaire à orienter les usagers, lorsqu'il y a lieu, vers les mécanismes extrajudiciaires, comme le font l'Allemagne et le Royaume-Uni. La création d'un portail judiciaire unique pour les entreprises, qui

leur permet d'accéder à des informations et conseils juridiques, peut les sensibiliser davantage aux possibilités de restructuration disponibles (OECD, 2020d). Enfin, comme le recommandaient les *Études économiques* précédentes, il conviendrait de mettre en place des régimes extrajudiciaires de liquidation des entreprises financièrement avantageux et d'abaisser les coûts de fermeture à la charge des entrepreneurs afin de créer un climat d'entrepreneuriat favorisant une « seconde chance » (Tableau 1.5).

Tableau 1.5. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant l'amélioration de l'efficience judiciaire et du régime d'insolvabilité

Recommandations des Études antérieures	Mesures prises depuis 2018
Accroître l'autonomie des tribunaux en matière de gestion de façon à ce qu'ils puissent procéder à une répartition efficace des ressources (juges, autres personnels judiciaires et budgets).	Aucune mesure n'a été prise.
Analyser intégralement les données recueillies à l'aide du portail informatique sur les procédures judiciaires (CITIUS) afin que les tribunaux puissent identifier les affaires posant des problèmes et celles qui devraient avoir la priorité.	L'éventail des fonctionnalités disponibles dans CITIUS s'est étoffé. Le module de gestion des activités, qui permet de suivre l'activité du tribunal et facilite la répartition des affaires, est disponible depuis 2019 dans tous les tribunaux de première instance et à la Cour suprême et sera élargi aux autres tribunaux en 2021.
Améliorer le système d'information CITIUS en étendant les efforts actuels à la transformation numérique.	Le traitement électronique exclusif pendant la phase du jugement et l'envoi de notifications électroniques ont été mis en place dans tous les tribunaux. Il est possible de consulter les procédures juridiques en ligne et les certificats judiciaires peuvent être délivrés par voie électronique. La communication dématérialisée des décisions de justice en matière d'insolvabilité est en place. Deux nouveaux systèmes d'information sont en cours d'élaboration.
Mettre en place un mécanisme de règlement extrajudiciaire pour faciliter la liquidation des entreprises non viables.	Aucune mesure n'a été prise.
Mettre en place un organe de surveillance indépendant pour garantir que les réglementations de la profession juridique aillent dans l'intérêt du public.	Aucune mesure n'a été prise.
Renforcer l'assistance judiciaire des juges par une plus grande spécialisation des greffiers et une flexibilité accrue de leur organisation. Envisager le recours à des juges assistants dans les tribunaux de juridiction inférieure.	La révision du statut des greffiers est en cours. Le bureau du Procureur général et le Conseil supérieur de l'ordre judiciaire élaborent actuellement des procédures d'appel à candidatures pour le recrutement de conseillers auprès des juges et procureurs des tribunaux des juridictions inférieures.
Revoir le système d'évaluation des performances des juges dans son ensemble afin de s'assurer de son objectivité totale.	La version révisée du système d'évaluation des juges et des procureurs a été adoptée en 2020.

Adapter les mesures de maintien dans l'emploi

Les mesures de maintien dans l'emploi ont préservé les relations d'emploi et soutenu les revenus des ménages en 2020. Elles ont été renforcées pour faire face à la troisième vague du virus, dans le contexte des nouvelles mesures de confinement prises au début de 2021. Elles sont ciblées à juste titre sur les entreprises les plus touchées et comprennent des caractéristiques qui limitent leur utilisation par les entreprises vulnérables. Ainsi, l'accès au régime de « simplification de la procédure de licenciement » a été réservé aux entreprises directement ou indirectement touchées par les restrictions liées au confinement et il est subordonné au maintien de l'emploi pendant au moins deux mois.

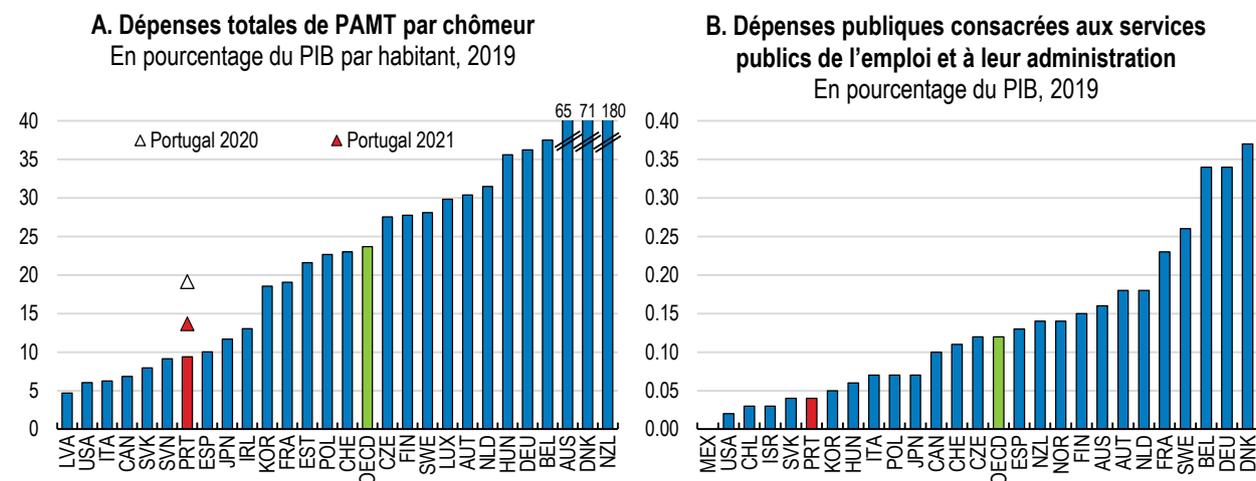
À mesure que la situation économique s'améliore, la contribution des entreprises aux coûts des heures non travaillées (de l'ordre de 20 % aujourd'hui) devrait augmenter progressivement pour renforcer les incitations à utiliser les subventions pour des emplois viables. Qui plus est, les prestations de chômage partiel sont nettement plus généreuses que les allocations de chômage. Le taux de remplacement devrait être abaissé, car il peut dissuader les travailleurs de rechercher un autre travail, même lorsque la pérennité de leur emploi est menacée (OECD, 2020e). Par ailleurs, la mobilité des travailleurs d'emplois subventionnés vers des emplois non subventionnés peut être favorisée en encourageant les travailleurs en chômage partiel à s'inscrire auprès des services publics de l'emploi. Les travailleurs menacés de licenciement pourraient ainsi bénéficier de ces services, ce qui favoriserait leur évolution de carrière.

Le dispositif de chômage partiel prévoit également des incitations encourageant les employeurs à offrir des formations aux travailleurs dont les heures de travail sont réduites. Il est regrettable que ce dispositif de chômage partiel simplifié ait été peu utilisé, seul 0.6 % des entreprises l'ayant adopté avant la fin octobre 2021, un taux similaire à celui de l'autre dispositif de maintien dans l'emploi. Si cette situation s'explique en partie par les difficultés d'organisation d'une formation professionnelle durant les périodes de confinement, elle traduit également le manque de capacités en la matière des entreprises, en particulier des PME (chapitre 2). Il conviendrait de redoubler d'efforts pour promouvoir la formation, en ciblant les travailleurs les plus menacés par la perte de leur emploi.

Soutenir les demandeurs d'emploi

Les services publics de l'emploi doivent s'adapter aux nouvelles circonstances entourant le chômage et l'inactivité. Ils joueront un rôle central dans le redéploiement des travailleurs dans les diverses industries, entreprises et professions, dans la mesure où certains secteurs (notamment le tourisme) conserveront probablement des niveaux d'activité inférieurs à ceux d'avant la crise. Sur fond de vieillissement démographique rapide, il sera également primordial pour préserver la croissance à long terme d'augmenter le taux d'activité, qui est, pour les hommes, inférieur à la moyenne de la zone OCDE. Comme le recommandaient les *Études économiques* précédentes, le Portugal a renforcé ses programmes actifs du marché du travail (PAMT) avant la pandémie (OCDE, 2017a). En particulier, les aides directes et indirectes à la création d'emplois ont contribué à faire reculer le chômage, les mesures en faveur de la formation (notamment celles prévues pour une longue durée) améliorant l'employabilité des demandeurs d'emploi (OCDE, 2019b ; European Commission, 2020a). Après une hausse sensible depuis le début de la pandémie, les dépenses consacrées en 2021 aux programmes actifs du marché du travail par chômeur devraient rester inférieures à la moyenne de l'OCDE de 2019 (Graphique 1.16).

Graphique 1.16. Les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail ont considérablement augmenté



Note : Les mentions « Portugal 2020 » et « Portugal 2021 » renvoient à l'enveloppe budgétaire allouée aux services publics de l'emploi en 2020 et 2021 pour les politiques actives du marché du travail, dont les incitations au redémarrage de l'activité.

Source : OCDE (2020), base de données des Perspectives économiques et base de données des statistiques sur les programmes du marché du travail ; et ministère portugais du Travail.

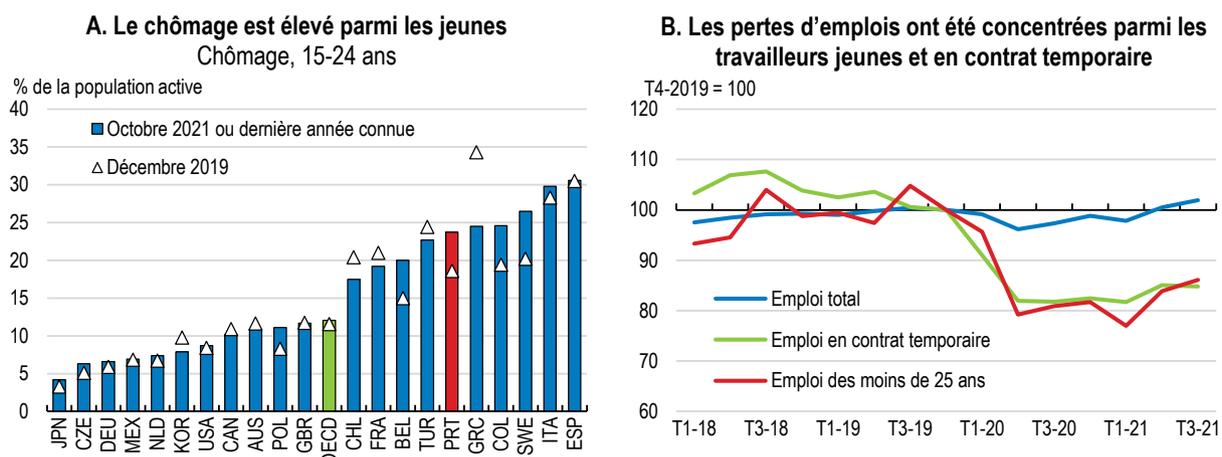
L'efficacité des PAMT dépend dans une large mesure des capacités des services publics de l'emploi. Au Portugal, la proportion de demandeurs d'emploi régulièrement en contact avec les services publics de l'emploi est l'une des plus faibles de l'OCDE, et en 2018 seuls 35 % environ des demandeurs d'emploi ont eu recours à leurs services pour trouver un emploi (European Commission, 2020a). Les ressources des services publics de l'emploi ont été relativement modestes (voir Graphique 1.16, partie B). Elles devraient être ciblées sur l'amélioration de l'aide à la recherche d'emploi et du conseil en formation, qui seraient plus utiles pour faire face à la hausse prévue du chômage. La charge de travail du personnel des services publics de l'emploi est élevée et varie d'une région à l'autre. Cette situation empêche la mise en œuvre d'un système de gestion des dossiers assorti d'un suivi individualisé (Düll et al., 2018). Augmenter le nombre de gestionnaires de carrières améliorerait l'efficacité des plans de développement des compétences personnelles, en particulier dans les régions frappées par un taux de chômage plus élevé ou un plus grand nombre d'emplois menacés (OECD, 2017a).

La dématérialisation des services publics de l'emploi doit s'accélérer, car elle permet de libérer des ressources et d'aider ainsi les conseillers pour l'emploi à faire face à un nombre d'utilisateurs qui risque d'augmenter rapidement à l'avenir (OECD, 2020f). Dans le contexte des mesures de confinement, l'utilisation des outils en ligne a enregistré une hausse considérable pendant la crise liée au COVID-19, ce qui a enclenché une dynamique favorable à d'autres transformations structurelles. L'ajustement des outils de profilage statistique permet de mieux cibler les activités des services publics de l'emploi (Desiere, Langenbucher and Struyven, 2019). Le rapprochement automatisé entre l'offre et la demande d'emploi permet de réduire les besoins d'intervention des conseillers. Enfin, l'automatisation des procédures, notamment l'inscription des demandeurs d'emploi, le traitement des indemnités de l'assurance chômage et le dispositif de chômage partiel, via l'échange de données entre les administrations, comme en Estonie, pourrait se traduire par des gains d'efficacité importants.

La formation représente une proportion importante des dépenses des PAMT. Il s'agit d'un point positif, car au Portugal, le manque de compétences est l'un des principaux obstacles à l'emploi (Düll et al., 2018). La formation devrait adapter les compétences nécessaires dans le contexte de l'évolution rapide du marché du travail et de la transformation numérique (voir le chapitre 2). Des programmes tels que la « Garantie numérique », qui vise à doter tous les demandeurs d'emploi d'une formation au numérique adaptée à leur niveau de profil de qualification et de compétence d'ici à 2023, vont dans la bonne direction.

Les perspectives d'emploi se sont fortement détériorées pour les jeunes qui étaient déjà confrontés à des taux de chômage et de sous-emploi élevés avant la pandémie (Graphique 1.17). Il faut renforcer les capacités des services publics de l'emploi à répondre aux besoins des jeunes, en particulier de ceux qui ne reçoivent pas d'assurance chômage ou d'aide sociale et qui sont moins enclins à s'inscrire auprès de ces services (ILO, 2019). Leur utilisation par les jeunes, notamment les plus défavorisés, exige des stratégies spécifiques. Les expériences des autres pays de l'UE, comme l'Allemagne, la Grèce et la Hongrie, montrent que la mise en place d'activités de sensibilisation comme les forums pour l'emploi organisés dans les centres de jeunes ou dans les locaux des centres de formation, peuvent renforcer efficacement l'utilisation par les jeunes des services publics de l'emploi (ILO, 2019). De même, les campagnes sur les réseaux sociaux et les nouvelles technologies employées par les jeunes peuvent avoir leur efficacité (OECD, 2017a). En 2018, le Portugal a mis en place une stratégie de sensibilisation faisant appel à divers canaux de communication, mais la portée et la coordination des programmes doivent être encore améliorées (European Commission, 2020b).

Graphique 1.17. Le chômage est particulièrement élevé chez les jeunes



Source : OCDE (2021), base de données des Statistiques de la population active ; et Institut national de statistique (*Instituto Nacional de Estadística*), enquête sur la population active (série 2021).

StatLink  <https://stat.link/jis9u0>

Les travailleurs sous contrat de travail atypique, qui ne sont pas suffisamment couverts par la protection sociale habituelle et les autres formes de lissage des revenus risquent d'être touchés de manière disproportionnée par la pandémie (ILO, 2020). Le Portugal a donné un plus large accès aux indemnités de chômage, ce qui a étendu la couverture de l'assurance-chômage, et a octroyé une aide temporaire aux demandeurs d'emploi sans protection sociale, mais le cadre réglementaire des indemnités de chômage n'a pas encore été pleinement adapté aux besoins particuliers des travailleurs occupant des emplois atypiques. Des mesures de soutien du revenu pour les demandeurs d'emploi, en particulier pour ceux dont les périodes d'emploi sont courtes ou irrégulières, peuvent limiter les risques de pauvreté et améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande d'emploi en permettant aux demandeurs d'emploi de consacrer davantage de temps à la recherche d'un emploi qui correspond à leurs compétences (Wulfgram and Fervers, 2013 ; Tatsiramos, 2009). Le Portugal devrait envisager d'assouplir les critères d'admissibilité aux indemnités de chômage. Les prestations sociales pour les chômeurs sont ainsi réservées aux demandeurs d'emploi justifiant de six mois d'emploi et sont soumises à des conditions de ressources. Les conditions de durée d'emploi doivent être réduites. L'accès de tous les demandeurs d'emploi à l'assistance chômage, comme au Royaume-Uni et en Finlande, devrait réduire le risque de pertes de revenu importantes subies par les personnes dont les périodes d'emploi sont lacunaires.

Renforcer les paramètres macroéconomiques fondamentaux pour assurer une reprise durable

Pour assurer une reprise durable, il faudra prévenir l'accumulation de facteurs de forte vulnérabilité macroéconomique. Des niveaux viables d'endettement public améliorent la résilience de l'économie en accroissant les marges de manœuvre dont disposent les gouvernements pour mobiliser la politique budgétaire pendant les récessions et en réduisant le risque de défaut (Fall and Fournier, 2015). La qualité des finances publiques est également d'une importance cruciale compte tenu de son impact substantiel sur la croissance (Fournier and Johansson, 2016). Améliorer l'efficacité des dépenses publiques et supprimer les impôts sources de distorsions peut concourir à une stratégie de réduction de la dette propice à la croissance. Dans le même ordre d'idées, la solidité du système financier est essentielle pour garantir une transmission efficace de la politique monétaire et un accès adéquat aux financements, y compris lorsque la situation économique se dégrade.

Améliorer la viabilité et la qualité des finances publiques

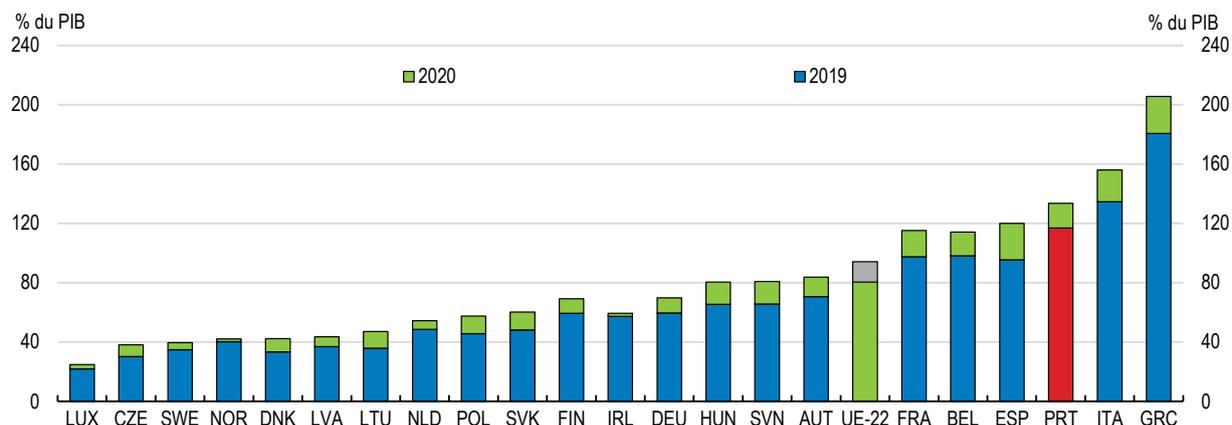
Les risques pesant sur la viabilité des finances publiques ont augmenté

Comme dans tous les autres pays de l'OCDE, la crise liée au COVID-19 a entraîné une dégradation des finances publiques au Portugal, où le déficit budgétaire s'est creusé pour s'établir à 5.8 % du PIB en 2020. Par ailleurs, la dette publique a atteint le niveau record de 135 % du PIB (Graphique 1.18). Les évolutions démographiques constitueront une charge supplémentaire pour les finances publiques à moyen terme (European Commission, 2021b). D'après les projections de l'OCDE, les dépenses publiques primaires pourraient s'accroître de plus de 4 % de PIB d'ici à 2060, plus de la moitié de cette hausse étant imputable à l'augmentation des dépenses de santé (Guillemette and Turner, 2018). La non-compensation de la hausse des coûts liés au vieillissement démographique pourrait porter le ratio dette/PIB au-dessus de 150 % d'ici à 2050 (Graphique 1.19). En revanche, un assainissement budgétaire progressif conjugué à des politiques propices à la croissance du PIB pourrait placer la dette publique sur une trajectoire plus viable.

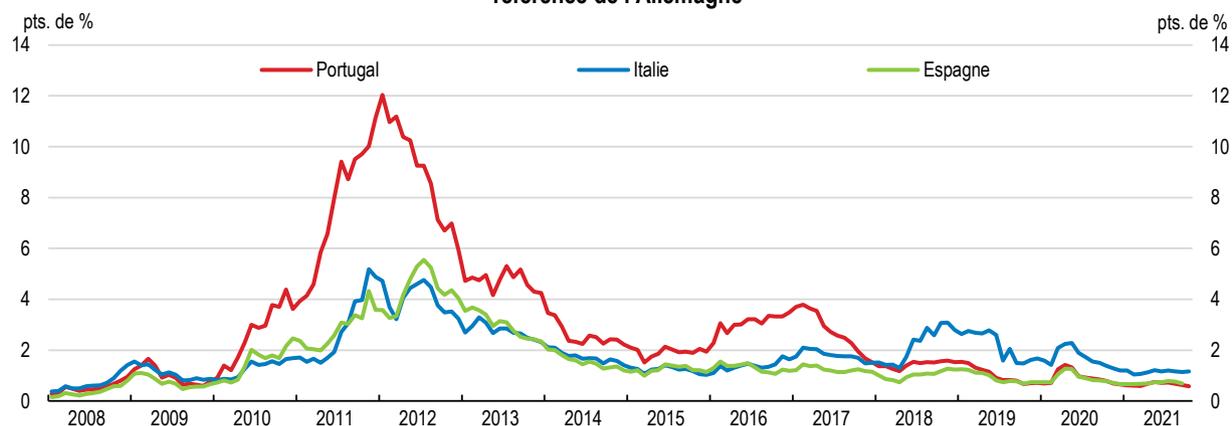
Les risques budgétaires se sont accrus en raison de la forte augmentation des éléments de passif éventuel. Les lignes de crédit garanties par l'État représentaient environ 12 % des prêts, octroyés aux sociétés non financières en mars 2021, correspondant à un montant total de 9 milliards EUR (Bank of Portugal, 2021a). Elles étaient destinées essentiellement et à juste titre aux entreprises des secteurs les plus affectés qui avaient une bonne note de crédit avant la crise (Bank of Portugal, 2020b and 2021a). Il en a néanmoins résulté une hausse des engagements hors bilan, et une augmentation de l'exposition de l'État à une vague potentielle de défaillances d'entreprises. L'activation de ces garanties pourrait être de grande ampleur si la reprise économique s'avère, comme prévu, lente dans les secteurs de l'hébergement et de la restauration ainsi que du transport. De même, les injections de capitaux dans des entreprises privées, comme la compagnie aérienne nationale TAP, pourraient déboucher sur des coûts élevés si les entreprises soutenues ne se redressent pas. Enfin, les règles relatives à la dette des collectivités locales ont été provisoirement assouplies pour permettre des dépenses d'urgence, ce qui accroît le risque d'un surendettement des communes qui rencontraient déjà auparavant des difficultés financières.

Graphique 1.18. La dette publique est une des plus élevées d'Europe

A. Dette publique¹



B. Écarts de taux harmonisés sur la dette souveraine à long terme par rapport aux taux de référence de l'Allemagne



Note : 1. Au sens de Maastricht.

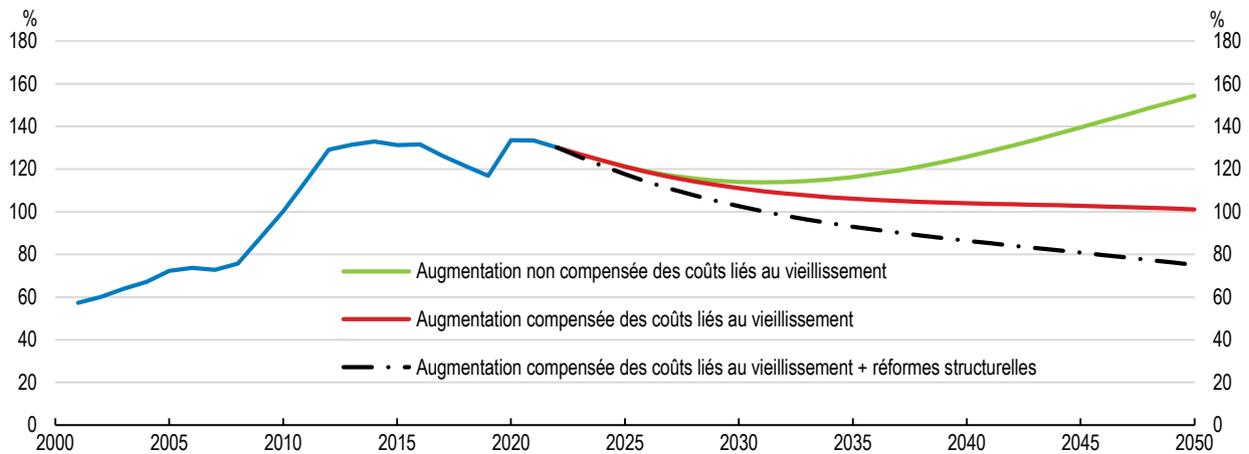
Source : OCDE (2021), Perspectives économiques : statistiques et projections (base de données).

StatLink  <https://stat.link/nczw2b>

Dans ce contexte, le Portugal devrait élaborer et rendre publique une stratégie crédible de réduction de sa dette à moyen terme, conformément aux règles budgétaires de l'Union européenne (UE). Le gouvernement prévoit un recul progressif du déficit public sous le seuil des 3 % du PIB d'ici à 2023, grâce à la reprise économique, au démantèlement graduel des mesures liées au COVID-19 et à la maîtrise des dépenses publiques. La stratégie de limitation des coûts manque toutefois de clarté. Dans le passé, l'assainissement budgétaire a pris la forme de coupes dans l'investissement public et ne s'est pas accompagné d'un redéploiement stratégique des dépenses au profit de domaines prioritaires (European Commission, 2020a). Il faut intégrer des clauses dérogatoires dans la stratégie adoptée, afin d'éviter que le maintien de l'objectif de déficit malgré une croissance ralentie ne se traduise par une orientation budgétaire procyclique.

Graphique 1.19. Un excédent budgétaire primaire récurrent sera nécessaire pour réduire durablement la dette publique

Dette brute des administrations publiques en pourcentage du PIB



Note : Le scénario d'« augmentation non compensée des coûts liés au vieillissement » correspond aux projections des *Perspectives économiques* n° 109 et repose sur les projections de la Commission européenne relatives au coût total net du vieillissement (c'est-à-dire la somme des dépenses publiques de retraite nettes, des dépenses de soins de longue durée, des dépenses de santé et des dépenses d'éducation, qui ajoutent 3.3 points de PIB aux dépenses publiques annuelles en 2050 par rapport à 2023). Dans le scénario d'« augmentation compensée des coûts liés au vieillissement », l'hypothèse retenue est que le solde primaire s'améliore progressivement jusqu'en 2026 et demeure constant par la suite, à 0.5 % du PIB. Le scénario d'« augmentation compensée des coûts liés au vieillissement et plus forte croissance du PIB » repose sur l'hypothèse que la croissance économique est supérieure de 1 point de pourcentage au cours de la période considérée, à partir de 2023, et que le solde primaire s'améliore progressivement puis demeure constant à 0.5 % du PIB après 2026.

Source : Adapté d'OCDE (2021), *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (base de données), juin ; Guillemette, Y. et D. Turner (2018), « The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060 », *Études de politique économique de l'OCDE*, n° 22, Éditions OCDE, Paris ; et Commission européenne (2021), *The 2021 Ageing Report - Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*, Direction générale des affaires économiques et financières.

StatLink  <https://stat.link/fidvp5>

À court terme, la limitation des mesures de soutien aux secteurs et individus affectés par la pandémie permettrait de contenir les coûts budgétaires. Par principe, les entreprises qui ne peuvent exercer pleinement leurs activités en raison des mesures d'endiguement devraient continuer de bénéficier d'un soutien financier. Cela dit, certaines mesures, notamment les injections de capitaux, devraient cibler autant que possible les entreprises caractérisées par un modèle économique solide et une bonne gouvernance. Les futures aides publiques aux entreprises privées ne devraient être accordées qu'après une évaluation minutieuse faisant intervenir des spécialistes du secteur privé. Il faudrait privilégier les injections de quasi-fonds propres (actions privilégiées), qui octroient un droit d'accès prioritaire aux dividendes et aux actifs en cas de liquidation et permettent aux entreprises de lever des fonds sans dilution du contrôle de leur capital, afin de limiter les risques pour le contribuable. En outre, pour promouvoir la transition vers une économie plus verte, les aides publiques devraient être axées en priorité sur des activités durables sur le plan environnemental et, si possible, être subordonnées à la réalisation d'objectifs environnementaux.

À plus long terme, il sera difficile de limiter la hausse des coûts liés au vieillissement. Le Portugal est doté d'un système public de retraite liée à la rémunération antérieure financé par répartition, auquel s'ajoutent des régimes de retraite facultatifs, qui ne représentent qu'une part modeste de l'ensemble des pensions. Le pays a déjà mis en œuvre une série de réformes améliorant la viabilité du système de retraite ; celles-ci se sont toutefois faites au prix d'un report sur les générations futures de l'essentiel de la charge représentée par ces ajustements (OECD, 2019b). L'âge légal de la retraite est relevé en fonction de l'évolution de l'espérance de vie et les voies d'accès anticipé à la retraite ont en outre été limitées. Cependant, la crise du COVID-19, notamment du fait de son impact sur le marché du travail, a réduit les

cotisations de sécurité sociale et pourrait entraîner une augmentation du nombre de travailleurs âgés admissibles au bénéfice de prestations sociales. De nouvelles sources de financement sont donc envisagées par les autorités. Parmi les autres solutions possibles pour renforcer la viabilité du système de retraite figurent l'application du facteur de viabilité à l'ensemble des pensions et l'augmentation de l'âge minimum de départ en retraite anticipée en fonction de l'espérance de vie (OECD, 2019c). Accroître la progressivité du système public de retraite pourrait compenser les diminutions des pensions modestes qui pourraient résulter de telles réformes. Enfin, comme cela a été souligné dans la précédente *Étude économique* et dans l'Examen de l'OCDE des systèmes de retraite consacrés au Portugal, il faudrait supprimer les voies d'accès anticipé à la retraite (OECD, 2019b and 2019c). Dans le secteur de la santé, les mesures prévues visant à améliorer la gouvernance des hôpitaux et leur efficacité économique devraient être à nouveau mises en application une fois la pandémie endiguée. Parallèlement, l'amélioration de l'accessibilité et de la qualité des soins de santé et de longue durée nécessitera des ressources publiques supplémentaires (voir ci-après).

S'orienter vers un cadre budgétaire transparent et axé sur les résultats

Comme cela a été souligné dans de précédentes *Études économiques*, et pour tirer pleinement parti des fonds disponibles au niveau de l'UE, améliorer l'efficacité des dépenses publiques constitue une priorité (OECD, 2017a). À cette fin, il convient de moderniser le cadre budgétaire en développant la budgétisation axée sur les résultats et la planification à moyen terme. Le Portugal a engagé en 2015 une réforme ambitieuse fondée sur sa loi-cadre budgétaire, mais sa mise en application a été reportée en raison de problèmes de gouvernance et de compétences. En décembre 2019, seuls deux des 21 projets composant la réforme avaient été menés à bien (Tribunal de Contas, 2020). Il faut accélérer la mise en œuvre de cette loi en imposant des objectifs à moyen terme, en suivant de près les progrès réalisés et en y consacrant les ressources humaines et techniques nécessaires.

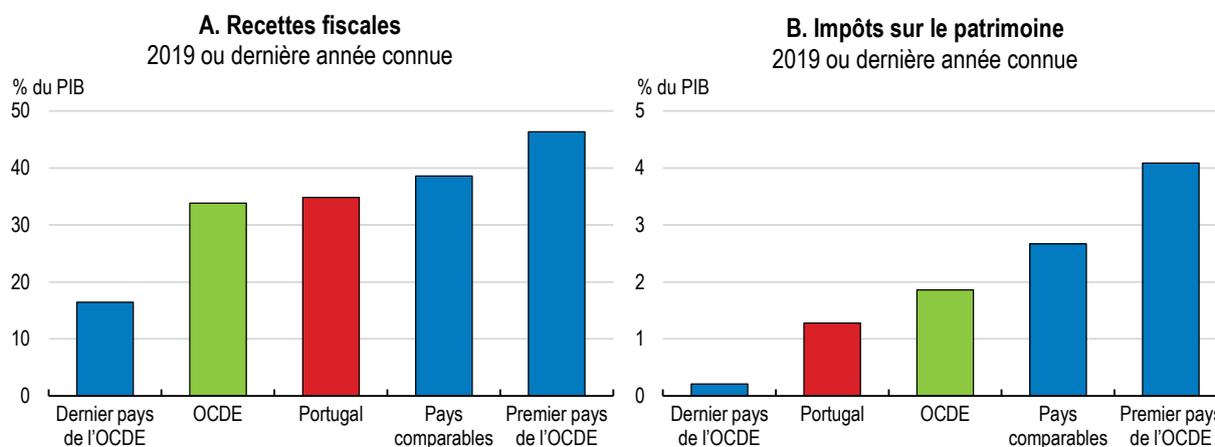
Le Portugal devrait établir un bilan de ses dépenses totales et réévaluer leur adéquation avec les objectifs budgétaires et les priorités nationales. Suivant les meilleures pratiques de l'OCDE, une avancée majeure consisterait à mettre en place des entités de coordination dans chaque ministère responsable de l'exécution du budget, en leur fournissant des orientations concernant la fixation des objectifs des programmes et l'évaluation de leur réalisation (OECD, 2018a). Des ressources seraient ainsi libérées au ministère des Finances pour l'analyse des résultats financiers des programmes. Élargir la collecte d'informations sur les résultats et développer les capacités d'évaluation sont également nécessaires à cette fin. La collecte d'informations relatives aux résultats est inégale et les données ne sont pas suffisamment utilisées comme un actif stratégique au service des citoyens (OECD, 2017b ; OECD, 2020g). Améliorer l'écosystème des données des administrations publiques constitue une priorité de la nouvelle Stratégie pour l'innovation et la modernisation de l'État et de l'administration publique 2020-2023. Pour accroître la transparence de l'utilisation des fonds publics et fournir des informations sur la qualité des services publics, l'administration a mis en place de multiples portails en ligne (le Portail pour la transparence des services de santé, le Portail pour la transparence de la Justice, le Portail pour la transparence des communes, etc.). L'intégration d'informations recueillies par différentes administrations s'est améliorée grâce à une plateforme d'interopérabilité des données (OECD, 2019d). La mise en œuvre de la Stratégie ne va cependant pas de soi, en raison d'un manque de moyens humains et financiers. Dans le cadre du Plan pour la reprise et la résilience du Portugal, des fonds considérables seront affectés aux projets de modernisation (Encadré 1.3), mais les difficultés à recruter et conserver des professionnels qualifiés risquent d'en retarder la mise en œuvre.

La budgétisation à moyen terme est essentielle à la viabilité des finances publiques, dans la mesure où elle détermine les mesures concrètes qu'un gouvernement prendra pour atteindre ses objectifs budgétaires par sous-secteur et par domaine de l'action publique, met en lumière l'impact budgétaire des initiatives prises, et dissipe l'incertitude relative aux enveloppes budgétaires allouées aux différents ministères. Au Portugal, les plans budgétaires à moyen terme ne sont pas contraignants pour le moment, en raison de l'application d'une règle transitoire de la loi-cadre budgétaire, et les écarts par rapport à ces plans en cours d'exercice étaient déjà fréquents avant la pandémie. En outre, l'impact estimé des décisions de politique publique sur le budget n'est pas précisé. Le Conseil des finances publiques (CFP), qui est chargé de veiller à la conformité du budget aux règles nationales et de l'UE, déplore régulièrement un manque d'informations et des incohérences dans la documentation budgétaire. L'administration du budget doit mobiliser davantage de ressources pour fournir en temps opportun des informations transparentes et complètes sur le projet de budget (OECD, 2019e). Suivant les recommandations antérieures de l'OCDE, le CFP renforcera ses analyses des projections budgétaires à moyen terme, y compris concernant la viabilité du système de sécurité sociale, afin d'offrir une évaluation indépendante des décisions des pouvoirs publics ayant un impact à long terme sur les finances publiques (OECD, 2019e).

Rationaliser le système fiscal et supprimer les dépenses fiscales sources de distorsions

Les recettes fiscales ont augmenté au cours de la décennie passée et dépassé la moyenne de l'OCDE en 2019 (Graphique 1.20). Au lieu de rehausser les taux d'imposition, les autorités devraient s'attacher en priorité à rééquilibrer la structure fiscale. Une révision de la structure fiscale peut favoriser la croissance économique en permettant de réduire les prélèvements qui sont les plus préjudiciables à la croissance et à l'inclusivité (Johansson, 2008 ; Brys *et al.*, 2016). Les baisses d'impôt sur les sociétés visant à stimuler l'investissement devraient être soigneusement évaluées, et renforcées si elles s'avèrent insuffisantes. À plus long terme, les taux d'imposition différenciés selon la taille des sociétés devraient être revus, dans la mesure où ils pourraient entraver la croissance des petites entreprises une fois la reprise engagée (OECD, 2019b et chapitre 2). Il est possible d'augmenter les impôts sur les biens immobiliers et les droits de succession, qui sont relativement faibles pour un pays de l'OCDE (Graphique 1.20, OECD, 2021b). Les autorités pourraient aussi relever les taxes sur les sources de pollution, afin qu'elles correspondent à leur impact négatif sur l'environnement (voir ci-après). Le gouvernement prévoit de réviser la fiscalité des biens immobiliers ruraux et des véhicules automobiles, mais ces mesures n'ont pas encore été détaillées.

Graphique 1.20. Une augmentation des impôts sur le patrimoine améliorerait la structure fiscale



Note : L'agrégat « Pays comparables » correspond à la moyenne des données relatives à l'Espagne, à la Grèce et à l'Italie.

Source : OCDE (2021), base de données mondiale des statistiques des recettes publiques et base de données des comptes nationaux.

StatLink  <https://stat.link/18disf>

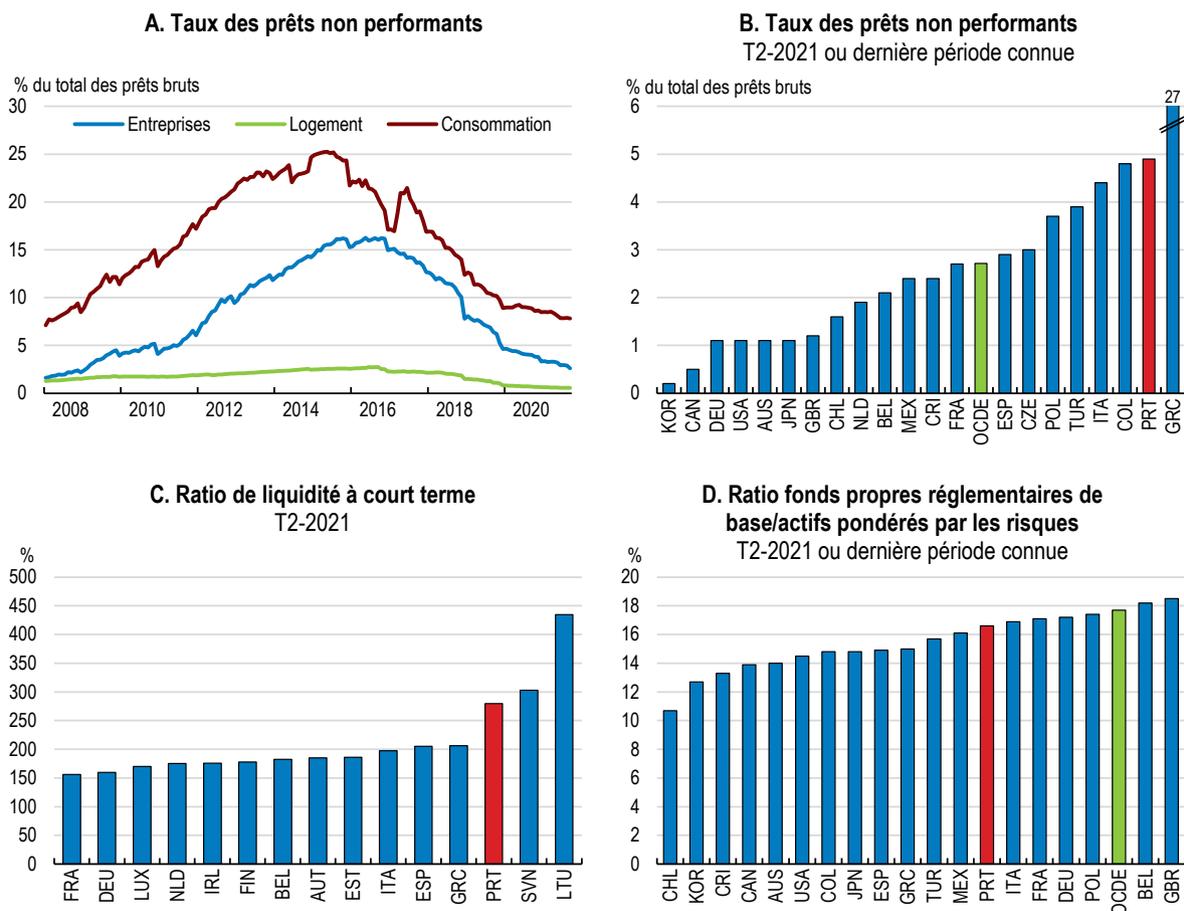
La stratégie d'assainissement budgétaire devrait comprendre une révision des dispositions spéciales du système d'imposition. En 2019, les dépenses fiscales représentaient une perte de recettes équivalente à 6.2 % du PIB ; une réforme devrait être envisagée pour améliorer leur efficacité. Il existe plus de 500 dépenses fiscales, dont 120 n'ont pas d'objectif clair (Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais, 2019). Les contribuables ont accès à une déclaration en ligne préremplie, mais le paiement des impôts demeure plus long que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, et le temps nécessaire à la préparation et au paiement des impôts n'a pas diminué depuis 2016 (World Bank, 2020). Les précédentes *Études économiques* ont souligné la nécessité de simplifier le système d'imposition en réduisant le recours aux dispositions spéciales (exonérations et taux spécifiques, par exemple), qui rendent la fiscalité complexe et réduisent sa transparence (Tableau 1.6). Les exonérations et les réductions d'impôt ciblées ont augmenté dans le cadre du soutien apporté aux agents économiques les plus durement touchés par la crise liée au COVID-19 (voir l'Encadré 1.1). Une fois la reprise engagée, il conviendra de les rationaliser et de reprendre le processus de simplification de la fiscalité.

Renforcer encore la stabilité du système financier

Lorsque la crise du coronavirus a éclaté, le secteur bancaire se trouvait en bien meilleur état que lors de la dernière crise financière (IMF, 2019 ; OECD, 2019b). Sa structure de financement est devenue plus stable, dans la mesure où elle repose davantage sur les dépôts et les financements par capitaux propres et moins sur les marchés de valeurs mobilières et interbancaire. Les ratios de fonds propres et de liquidité se sont améliorés, renforçant la résilience des banques et leur capacité d'absorption des pertes liées à une dégradation de la qualité des actifs (Graphique 1.21, parties C et D). Par ailleurs, les banques ont réalisé de nets progrès en termes de réduction de leurs charges d'exploitation et de renforcement de leurs bilans, les prêts non performants (NPL) ayant nettement diminué et retrouvé des niveaux proches de ceux de 2008 (Graphique 1.21, parties A et B). Le secteur financier a bénéficié d'importantes mesures de soutien après le déclenchement de la pandémie, notamment d'un assouplissement des règles relatives aux volants de fonds propres et de liquidité, ainsi que des règles comptables et de calcul des fonds propres réglementaires. Ces mesures ont contribué à circonscrire les risques pesant sur la stabilité financière à court terme et ont étayé la capacité de prêt des banques.

Les facteurs de vulnérabilité qui subsistent et un environnement difficile pourraient cependant mettre à l'épreuve la résilience du secteur bancaire portugais. Tout d'abord, son niveau d'actifs compromis figure toujours parmi les plus élevés de la zone OCDE (Graphique 1.21, partie B) et risque d'augmenter encore à moyen terme. Ensuite, la rentabilité des banques s'est dégradée et elle est aujourd'hui très faible (Graphique 1.22, partie B). Dans un environnement caractérisé par des taux d'intérêt bas, une forte concurrence et une hausse attendue des pertes sur prêts, les banques portugaises pourraient avoir de plus en plus de mal à renouer avec la rentabilité. Cette situation est inquiétante, car la faiblesse des marges bénéficiaires, en limitant la capacité des banques à préserver leurs fonds propres en période de turbulences économiques, fait peser un risque sur l'offre de crédit. Enfin, les banques portugaises sont exposées à la dette souveraine, puisque les obligations d'État représentaient 16.2 % de leurs actifs à la fin de 2020 (Bank of Portugal, 2021a). Une augmentation des primes de risque souverain, à la suite d'une diminution de la confiance des investisseurs dans la viabilité des finances publiques portugaises, par exemple, pourrait fortement dégrader la situation financière des banques. Cela dit, les risques sont atténués par la part relativement élevée des instruments de dette publique figurant au bilan des banques qui est comptabilisée au coût amorti et insensible aux variations des rendements (47 %).

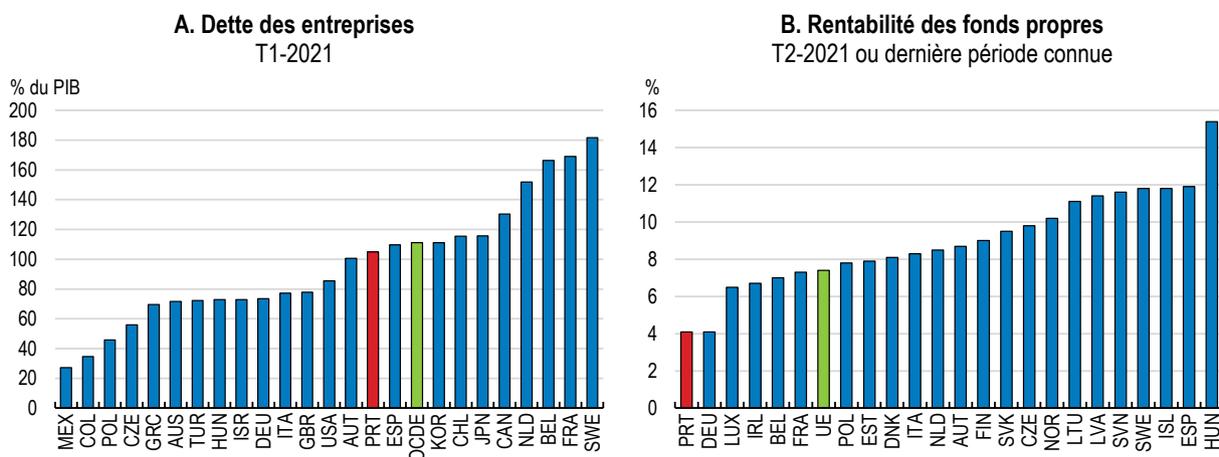
Graphique 1.21. La résilience du secteur bancaire s'est améliorée



Source : Banque du Portugal (2020), Base de données Bpstat ; FMI (2021), Indicateurs de solidité financière ; et Banque centrale européenne (2021), Entrepôt de données statistiques (SDW, *Statistical Data Warehouse*).

StatLink  <https://stat.link/gfa813>

Graphique 1.22. L'endettement des entreprises et leur faible rentabilité constituent d'importants facteurs de vulnérabilité

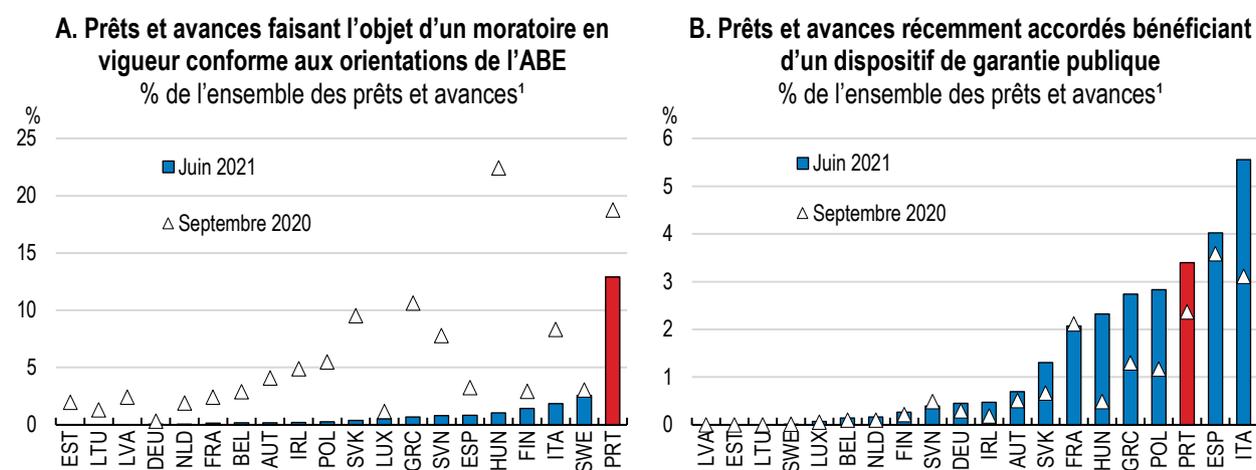


Source : Banques des règlements internationaux (BRI) ; et Autorité bancaire européenne (ABE), Tableau de bord du risque.

StatLink  <https://stat.link/piw0ms>

La pandémie a accru les risques financiers dans le secteur des entreprises. Malgré les efforts de désendettement déployés par le passé, le niveau de la dette des entreprises reste relativement élevé et a encore augmenté pendant la pandémie (Graphique 1.22). Cela tient principalement aux dispositifs de garantie de prêt et au moratoire sur les remboursements de prêts bancaires visant à empêcher que des problèmes de liquidité ne se transforment en insolvabilité, ainsi qu'à la baisse du PIB nominal (Bank of Portugal, 2020b). Entre mars 2020 et mars 2021, les lignes de crédit garanties par l'État ont représenté environ 30 % des nouveaux prêts accordés aux sociétés non financières (Bank of Portugal, 2021a). En outre, le Portugal était un des pays d'Europe où les proportions de prêts faisant l'objet d'un moratoire dans le secteur bancaire étaient les plus élevées (Graphique 1.23). À la fin d'août 2021, 28,5 % des prêts bancaires accordés à des sociétés non financières faisaient l'objet d'un moratoire, mais leur montant a sensiblement diminué compte tenu de l'expiration progressive du moratoire, qui s'est achevée en septembre 2021 (Bank of Portugal, 2021b). Des estimations de la Banque du Portugal mettent en évidence une forte hausse de l'endettement et du surendettement d'entreprises vulnérables en 2020, même si leurs niveaux sont inférieurs à ceux qui avaient été observés pendant la crise de la dette souveraine (Bank of Portugal, 2020b).

Graphique 1.23. Une forte proportion de prêts a fait l'objet d'un moratoire de remboursement



Note : 1. Valeurs comptables brutes, hors expositions découlant des portefeuilles de négociation. Les ratios calculés peuvent se caractériser par une certaine imprécision en raison de légères différences dans l'échantillon de banques fournissant des données sur le numérateur et le dénominateur.

Source : Autorité bancaire européenne (ABE) (2011), Tableau de bord du risque.

StatLink  <https://stat.link/5ng0wk>

Sans aide supplémentaire des pouvoirs publics, le démantèlement progressif des mesures de soutien, notamment l'expiration du moratoire public en septembre 2021, pourrait entraîner une nette augmentation des taux de défaillance du fait de la fragilité des paramètres fondamentaux des entreprises et de la dégradation de leurs capacités à assurer le service de leur dette. Les provisions des banques pour pertes sur prêts se sont sensiblement accrues en 2020. Néanmoins, dans le cadre du mécanisme de surveillance unique, la forte variabilité des pertes attendues comptabilisées par les banques, qui pourrait refléter dans certains cas des provisions insuffisantes, liées en partie aux contraintes de rentabilité, requiert une surveillance étroite (ECB, 2020). Les autorités de surveillance devraient établir des plans d'urgence pour les établissements présentant d'importantes fragilités (IMF, 2020).

En cas d'envolée des défauts de remboursement de crédit, il faudra adapter la stratégie nationale de réduction des prêts non performants (PNP). Cette stratégie devrait être diversifiée, et intégrer des mesures facilitant la gestion interne des prêts non performants par les banques (selon une approche de maintien au bilan) et visant à développer les marchés de créances compromises. Les autorités de surveillance ont renforcé le suivi des plans d'apurement des PNP des banques et mis en place de nouveaux instruments pour faire en sorte que les dettes soient restructurées et les pertes comptabilisées en temps voulu,

comparables à ceux adoptés au niveau de l'UE. Ces mesures devraient être renforcées si elles s'avéraient insuffisantes.

Il est également indispensable de développer les marchés de créances compromises. L'écart entre les cours acheteur et vendeur (c'est-à-dire entre le prix auquel les banques sont disposées à vendre les PNP et le prix du marché) est un obstacle majeur au développement de marchés secondaires des prêts non performants (OECD, 2021c). Des mesures visant à améliorer le recouvrement des prêts, ainsi que les perspectives de saisie efficace des actifs fournis en garantie par les prêteurs, peuvent contribuer à rehausser la valeur de marché des actifs non performants et à réduire l'écart entre les cours acheteur et vendeur. La création de sociétés de gestion d'actifs, à l'image de ce qui a été fait en Espagne ou en Irlande, pourrait aussi être envisagée de nouveau, dans la mesure où elle peut accélérer considérablement l'assainissement des bilans des banques (European Commission, 2018a ; OECD, 2018b). Il y a peu encore, les autorités portugaises estimaient que la possibilité de transférer en bloc les prêts non performants du secteur bancaire vers une société de gestion d'actifs était limitée compte tenu des caractéristiques des actifs sous-jacents (OECD, 2019b). Or une telle mesure serait particulièrement indiquée en cas de forte augmentation d'actifs non performants assortis de garanties d'assez bonne qualité (liés, par exemple, à des prêts d'un montant relativement élevé considérés individuellement, ou à des biens immobiliers commerciaux). La mise en place d'une société de gestion d'actifs est une entreprise complexe, en particulier si elle est adossée à des fonds publics. Dans l'idéal, une telle société devrait être financée par des investisseurs privés, dont les banques vendeuses, afin que soit évité tout manquement aux règles de l'UE sur les aides d'État et à la directive sur le redressement des banques et la résolution de leurs défaillances. Une participation publique serait toutefois souhaitable en cas de dégradation généralisée et de grande ampleur de la qualité des actifs bancaires après la pandémie, qui menacerait la stabilité financière (OECD, 2021c).

Des efforts de transformation numérique peuvent contribuer à améliorer l'efficacité du secteur bancaire et à restaurer ses marges. Les banques devront mieux tirer parti des solutions innovantes de technologie financière (FinTech) pour étayer leurs modèles de prestations de services numériques, améliorer la rapidité et le rapport coût/efficacité de leurs prestations de services, ou renforcer l'efficacité des fonctions d'arrière-guichet. Ainsi, au Royaume-Uni, la collaboration avec une plateforme de FinTech a permis de réduire les délais de traitement des demandes de prêts des petites et moyennes entreprises (PME) de 2-4 semaines à 24 heures (KPMG, 2017). La mise en place de bacs à sable réglementaires par les autorités de surveillance est bienvenue, car elle peut aider les banques à adopter de nouveaux produits et services financiers. Les bacs à sable réglementaires permettent en effet de tester sous forme pilote des technologies récemment mises au point dans un cadre spatial et temporel bien circonscrit, assorti de garde-fous destinés à limiter les conséquences d'un éventuel échec. Le projet Portugal FinLab permet à des acteurs innovants du secteur de la FinTech et aux autorités portugaises de régulation de mener des consultations approfondies (voir le chapitre 2). Cela dit, l'Autorité de la concurrence portugaise souligne qu'il existe dans ce secteur d'importants obstacles à l'entrée qu'il convient d'éliminer (Competition Authority, 2021). Enfin, les banques qui ont déjà épuisé leurs gisements d'économies et n'ont pas encore atteint un niveau de rentabilité viable pourraient envisager de regrouper leurs succursales afin d'exploiter les synergies de coût potentielles, mais l'effet induit par de tels regroupements sur la concurrence devrait être surveillé (European Commission, 2020c).

Tableau 1.6. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant les risques budgétaires et financiers

Recommandations des <i>Études antérieures</i>	Mesures prises depuis 2018
Simplifier le système fiscal en réduisant le recours aux dispositions spéciales (exonérations ou taux spéciaux, par exemple) et les ambiguïtés de formulation des règles fiscales.	Un certain nombre d'avantages fiscaux ont été supprimés, notamment l'exonération de taxe sur les véhicules (ISV, <i>Imposto Sobre Veículos</i>) qui s'appliquait aux véhicules de location fonctionnant au gaz naturel, le régime d'exonération des taxes sur le pétrole et le carbone dont bénéficie la production d'électricité à partir de sources d'énergie non renouvelable (charbon, fioul, gaz naturel) est progressivement supprimé, et les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ne s'appliquent plus à certaines activités.
Les autorités compétentes devraient continuer de suivre la mise en œuvre des plans de réduction des prêts non performants des banques, et modifier leurs exigences de fonds propres en fonction des résultats qu'elles obtiennent.	La Banque du Portugal a publié des orientations pour l'identification rapide des situations dans lesquelles les emprunteurs rencontrent des difficultés financières, la mise en place de solutions durables pour les clients viables et l'évaluation du risque de crédit.

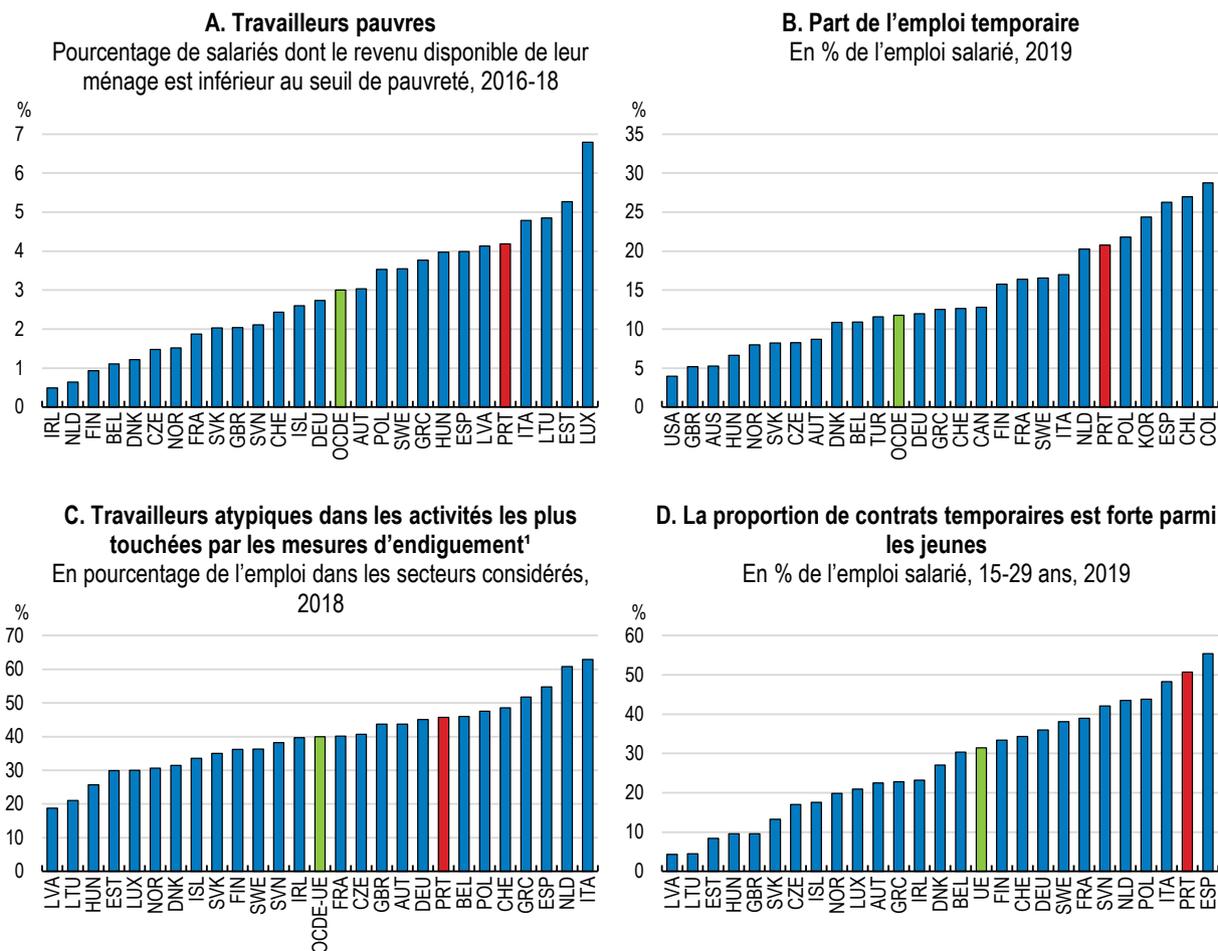
Engager des réformes en faveur d'une croissance plus inclusive et plus verte

Lutter contre la pauvreté au travail

Malgré le dynamisme de la croissance économique et l'amélioration de la situation du marché du travail avant la pandémie, la proportion de travailleurs pauvres reste forte au Portugal (Graphique 1.24, partie A). La pauvreté laborieuse a des causes complexes, mais la forte segmentation du marché du travail y contribue pour beaucoup (OECD, 2009 ; European Commission, 2019a). Au Portugal, les travailleurs qui occupent des emplois atypiques – c'est-à-dire les travailleurs indépendants et les salariés sous contrat temporaire ou à temps partiel – se caractérisent par un taux de pauvreté monétaire trois fois plus élevé que celui des salariés typiques (OECD, 2020h). Le taux d'emploi à temps partiel est faible, mais la part de l'emploi temporaire dans l'emploi salarié figurait parmi les plus élevées de la zone OCDE en 2019, notamment chez les jeunes (Graphique 1.24, parties B et D). En outre, les travailleurs qui occupent des emplois atypiques sont particulièrement nombreux dans les secteurs durement touchés par la pandémie (Graphique 1.24, partie C). Malgré les efforts déployés pour préserver les emplois, les travailleurs de ces secteurs n'ayant pas de contrat de travail classique risquent de voir leurs difficultés économiques s'aggraver alors que la pandémie se poursuit.

S'attaquer à la segmentation du marché du travail en faisant reculer l'emploi temporaire peut se traduire par une baisse de la proportion de travailleurs pauvres (Autor and Houseman, 2005). Conformément aux recommandations formulées dans les précédentes *Études économiques de l'OCDE* (OECD, 2019b ; OECD, 2017a), le pays a réalisé des avancées dans ce domaine, principalement grâce à l'adoption de dispositions dissuadant le recours aux contrats temporaires. Les mesures relatives au marché du travail adoptées en 2019 ont ramené de trois à deux ans la durée maximum cumulée des contrats à durée déterminée successifs. La durée des exonérations de cotisations de sécurité sociale applicables aux jeunes qui obtiennent leur premier emploi et aux chômeurs de longue durée a été allongée pour favoriser les embauches sous contrat permanent (European Commission, 2019a). Toutefois, la mise en place d'une pénalité en cas de recours excessif aux contrats à durée déterminée a été reportée en raison de la dégradation de la situation économique. Il conviendrait d'appliquer cette mesure dès que la reprise sera fermement engagée.

Graphique 1.24. Les proportions de travailleurs pauvres et de contrats temporaires restent élevées



Note : 1. Les travailleurs atypiques sont les travailleurs sous contrat temporaire, à temps partiel et indépendants. Les données sectorielles sont ventilées selon la Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique, Révision 4 (CITI, Rév. 4). Les secteurs pris en compte sont la construction (Section F de la CITI, Rév. 4), le commerce de gros et de détail (Section G), les activités d'hébergement et de restauration (Section I), les activités immobilières (Section L), les activités professionnelles (Section M), les arts, spectacles et loisirs (Section R) et les autres activités de services (Section S). Les deux derniers secteurs sont regroupés dans le graphique sous l'appellation « arts, spectacles et autres services ». Les autres services désignent les catégories de services qui ne figurent pas dans les autres secteurs de services, comme les activités de réparation d'ordinateurs et d'articles personnels et ménagers. L'analyse empirique se limite aux pays européens de l'OCDE pour lesquels on dispose de microdonnées tirées d'enquêtes sur la population active harmonisées.

Source : OCDE (2020), Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2020 ; OCDE, base de données des Statistiques de la population active ; OCDE (2020), Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 2020 Numéro 1.

StatLink  <https://stat.link/6gvcst>

Le renforcement des contrôles de l'inspection du travail constitue également un moyen efficace pour prévenir les abus en matière de recours aux contrats atypiques. Le Portugal a intensifié ces contrôles pendant la crise et étoffé considérablement les effectifs de l'inspection du travail. À la fin de 2020, le nombre d'inspecteurs du travail était pour la première fois en adéquation avec le ratio préconisé par l'Organisation internationale du travail (OIT) (ILO, 2006). Il conviendrait que l'inspection du travail continue de bénéficier de ressources importantes. En outre, évaluer et alléger les charges administratives des inspecteurs, comme cela a été fait aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Italie et au Danemark, peuvent permettre de réaliser des gains d'efficacité et de libérer des ressources à plus long terme (Blanc, 2012).

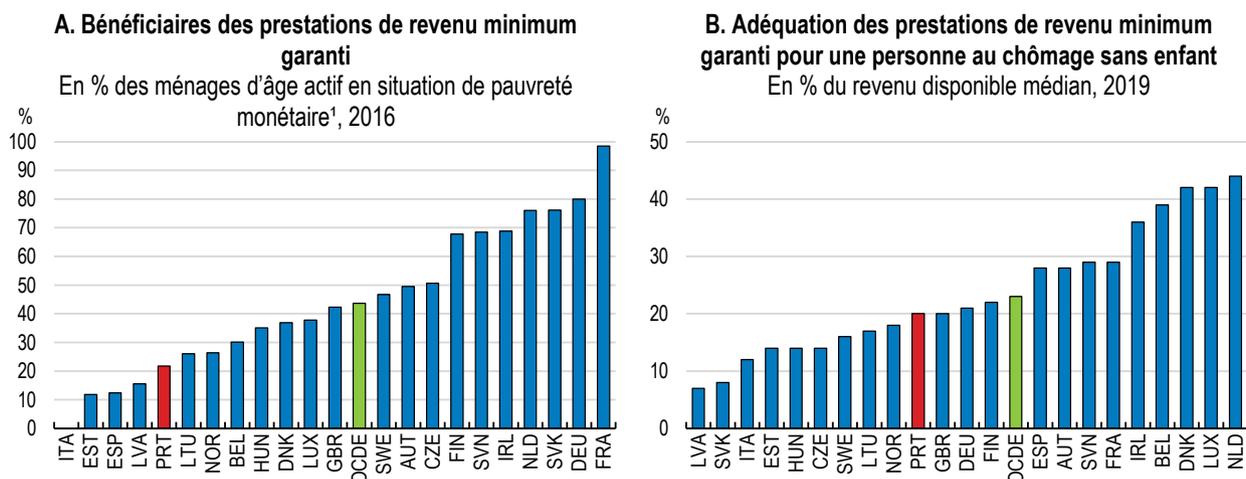
Un relèvement des salaires minimums risque de n'avoir qu'un effet positif limité pour la grande majorité des travailleurs pauvres qui ne parviennent pas à trouver un emploi permanent. Le gouvernement prévoit de porter le salaire minimum mensuel de 665 EUR en 2021 à 750 EUR en 2023. Les hausses modérées du salaire minimum n'ont généralement guère d'incidence sur l'emploi et peuvent même avoir un effet positif sur la croissance de la productivité, tandis que les augmentations rapides et marquées peuvent réduire les possibilités d'emploi des travailleurs peu qualifiés (OECD, 2018c ; Clemens and Wither, 2019). Il est fondamental de veiller à ce que l'évolution des salaires reste en phase avec celle de la productivité pour éviter que les travailleurs peu qualifiés ne soient exclus du marché du travail en raison de leur coût trop élevé. Il est également essentiel d'évaluer les effets d'une augmentation du salaire minimum sur l'emploi et la pauvreté, en particulier dans un contexte d'évolution de la situation du marché du travail. Les autorités devraient envisager de créer un organisme technique indépendant, chargé de mener ce type d'évaluation et de formuler des recommandations, comme il en existe en Allemagne et au Royaume-Uni.

Renforcer l'aide sociale

La pandémie de COVID-19 a accentué les difficultés structurelles des systèmes de protection sociale et suscité un regain d'attention pour les dispositifs de sécurité sociale (Hyee *et al.*, 2020). Les prestations sociales devraient assurer un niveau de vie socialement acceptable aux foyers dont le revenu d'activité est faible ou nul et qui n'ont pas droit à d'autres prestations. Ces prestations sociales occupent une place de plus en plus importante dans les stratégies adoptées par les pouvoirs publics pour stabiliser les revenus des familles et répondre aux besoins économiques criants.

Au Portugal, le revenu social d'insertion (RSI, *Rendimento Social de Inserção*), qui constitue un revenu minimum garanti, est faible et soumis à de nombreuses conditions de ressources (Arnold and Farinha Rodrigues, 2015). Ce transfert complète le revenu mensuel du bénéficiaire jusqu'à un seuil de référence, qui s'établissait aux alentours de 187 EUR pour une personne célibataire en 2020, soit nettement en deçà du seuil de pauvreté. Il faut relever ce seuil de référence pour améliorer la protection contre les risques de pauvreté. Malgré les efforts déployés précédemment en vue d'étendre la couverture de cette prestation, seuls 20 % des ménages pauvres environ peuvent en bénéficier, soit une proportion inférieure à la moyenne de l'OCDE (Graphique 1.25). Cette situation tient à la faiblesse des droits à prestations et à la complexité de la réglementation et des procédures (European Commission, 2015a). La mise en place d'un guichet unique géré par le service public de l'emploi, comme en Autriche, et le recours au croisement de données pour identifier les personnes admissibles au bénéfice de prestations qui n'en font pas la demande peuvent contribuer à améliorer les taux de recours (OECD, 2020i). Il existe d'autres prestations sociales soumises à conditions de ressources en faveur des personnes vulnérables, notamment le complément de solidarité pour les personnes âgées (CSI, *Complemento Solidário para Idosos*), la prestation sociale d'inclusion (*Prestação social para a inclusão*), la pension sociale minimale (*Pensão Social Mínima*) et l'aide aux personnes dépendantes (*Apoio a pessoas com dependência*). Des mesures visant à réduire le morcellement du système de prestations sociales et à rationaliser celles qui existent pourraient accroître l'efficacité de l'aide sociale.

Graphique 1.25. Il est possible d'améliorer l'adéquation des prestations de revenu minimum



Note : 1. Les « ménages en situation de pauvreté monétaire » désignent ceux dont le revenu est inférieur à 50 % du revenu médian national. Les versements forfaitaires, les aides financières, les compléments de revenu et les crédits d'impôt remboursables ne sont pas pris en compte. Source : OCDE (2021), base de données sur les bénéficiaires de prestations sociales (SOCR) et « Prestations et salaires : Adéquation des prestations de revenu minimum garanti », Statistiques de l'OCDE sur les prestations et questions sociales (base de données).

StatLink  <https://stat.link/czrvf7>

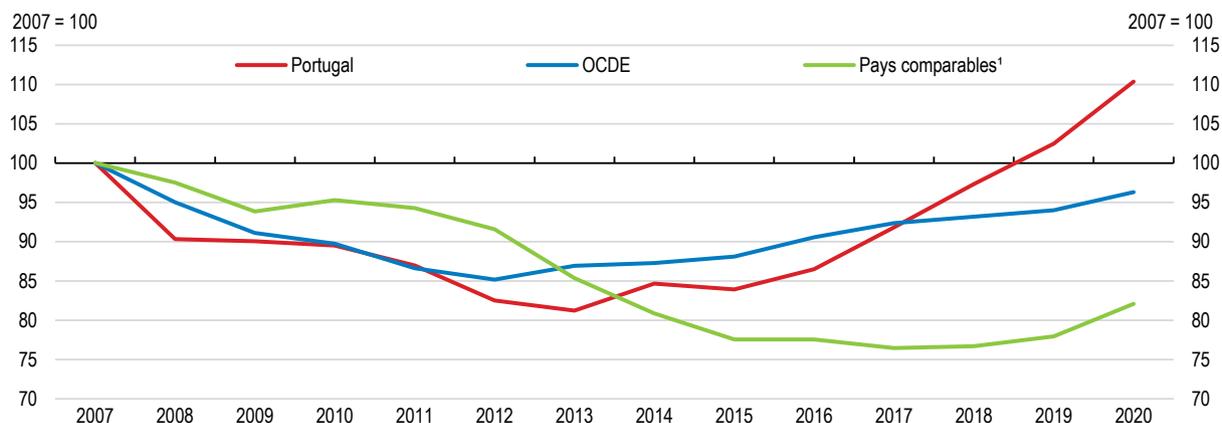
Améliorer l'accessibilité financière du logement

L'accessibilité financière du logement était déjà problématique avant le début de la crise liée au COVID-19 en raison de fortes tensions sur les prix de l'immobilier d'habitation, en particulier pour les ménages pauvres et de la classe moyenne (Graphique 1.26). Entre 2007 et 2019, les coûts de logement des ménages pauvres ont augmenté de 28 % contre 7 % dans l'Union européenne (UE) en moyenne (Eurostat, 2021). En 2019, environ un tiers des locataires aux revenus les plus faibles sur le marché privé consacraient plus de 40 % de leur revenu disponible au loyer (Graphique 1.26, partie B). Malgré les mesures prises par les autorités pour protéger les titulaires d'emprunts hypothécaires et les locataires, telles que la suspension temporaire du versement des loyers et du remboursement des crédits hypothécaires pendant la pandémie, les pertes d'emplois et de revenus soudaines provoquées par la crise liée au COVID-19 aggraveront inévitablement les difficultés financières d'accès au logement.

L'offre de logements n'a pas suivi l'augmentation de la demande alimentée par la faiblesse des taux d'intérêt, la forte demande d'hébergements touristiques et les mesures d'incitation prises en faveur de l'investissement résidentiel étranger (Graphique 1.26, partie C). L'investissement dans le logement locatif reste insuffisamment développé. Le marché locatif est limité à 24 % du parc de logements et le segment du logement social à seulement 2 % (Graphique 1.27, partie A). En outre, les dépenses publiques consacrées au logement social sont faibles et restent cantonnées pour l'essentiel aux régions de Lisbonne et de Porto (Graphique 1.27, partie B). Parmi les différentes options envisageables pour améliorer l'accessibilité financière du logement pour les personnes ayant de faibles revenus d'activité, le renforcement de l'offre de logements sociaux implique des arbitrages moins importants que les subventions et l'encadrement des loyers (OECD, 2020j). Il convient donc de saluer le projet des autorités d'accroître le parc de logements sociaux de 5 % d'ici à 2026. Pour atteindre cet objectif ambitieux, il sera essentiel de renforcer les capacités techniques des communes en matière de conception de projets de logements adaptés et d'utilisation des fonds de l'UE.

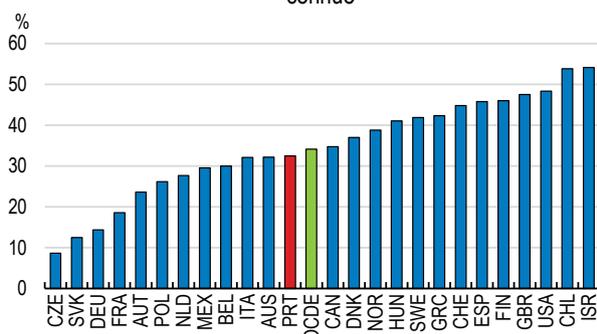
Graphique 1.26. La hausse rapide des prix de l'immobilier d'habitation a réduit l'accessibilité financière du logement

A. Ratio prix des logements/revenu



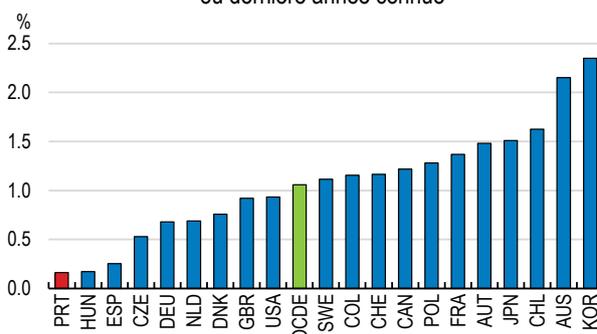
B. Surcharge financière liée au coût du logement pour les locataires (parc privé)

Pourcentage de la population², 2019 ou dernière année connue



C. Nombre total de logements achevés au cours de l'année

En pourcentage du parc total de logements existants, 2018 ou dernière année connue



Note : 1. L'agrégat « Pays comparables » correspond à la moyenne des données relatives à l'Espagne, à la Grèce et à l'Italie.

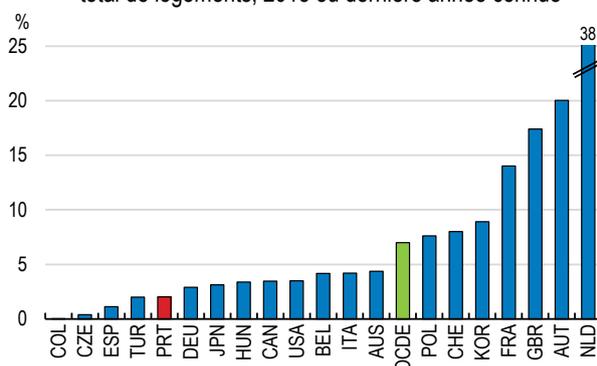
Source : OCDE (2020), base de données sur le logement abordable et base de données des indicateurs analytiques des prix des logements.

StatLink  <https://stat.link/8pf3n6>

Graphique 1.27. Il est nécessaire d'accroître l'investissement dans le logement social

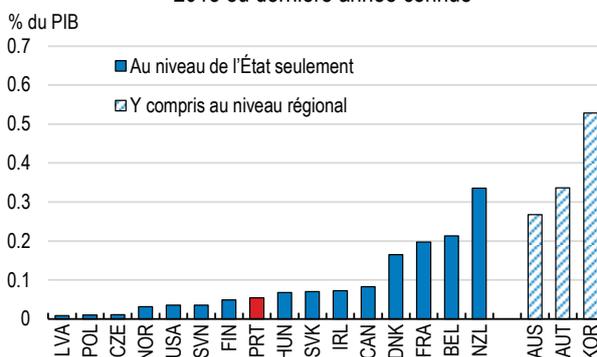
A. Parc de logements sociaux

Nombre de logements sociaux en location, En % du parc total de logements, 2018 ou dernière année connue



B. Dépenses publiques affectées au soutien du parc locatif de logements sociaux

2018 ou dernière année connue



Source : OCDE (2020), base de données sur le logement abordable.

StatLink  <https://stat.link/y0qo84>

La lourdeur des procédures dans le secteur de la construction peut constituer un frein à l'offre de logements. Le nombre de procédures et le nombre de jours nécessaires pour obtenir un permis de construire sont plus élevés au Portugal que dans les pays à revenu élevé de l'OCDE en moyenne (World Bank, 2020). Les entreprises réalisant des travaux d'installation (concernant les ascenseurs, les télécommunications, l'eau, le réseau d'assainissement et les alarmes, par exemple) doivent s'acquitter d'une multitude de procédures redondantes qui pourraient être utilement simplifiées (European Commission, 2020a). En effet, une rationalisation des procédures peut permettre de raccourcir le délai d'obtention d'un permis de construire et *in fine* accélérer la construction de logements. Le coût d'obtention d'un permis de construire est également relativement élevé au Portugal par rapport aux autres pays de l'OCDE et pourrait être réduit (OECD, 2021d). Enfin, les autorités devraient veiller à ce que la future réforme de la fiscalité du patrimoine n'aggrave pas les problèmes d'accessibilité financière du logement et contribue à renforcer la progressivité des impôts.

Adapter les soins de longue durée au vieillissement rapide de la population

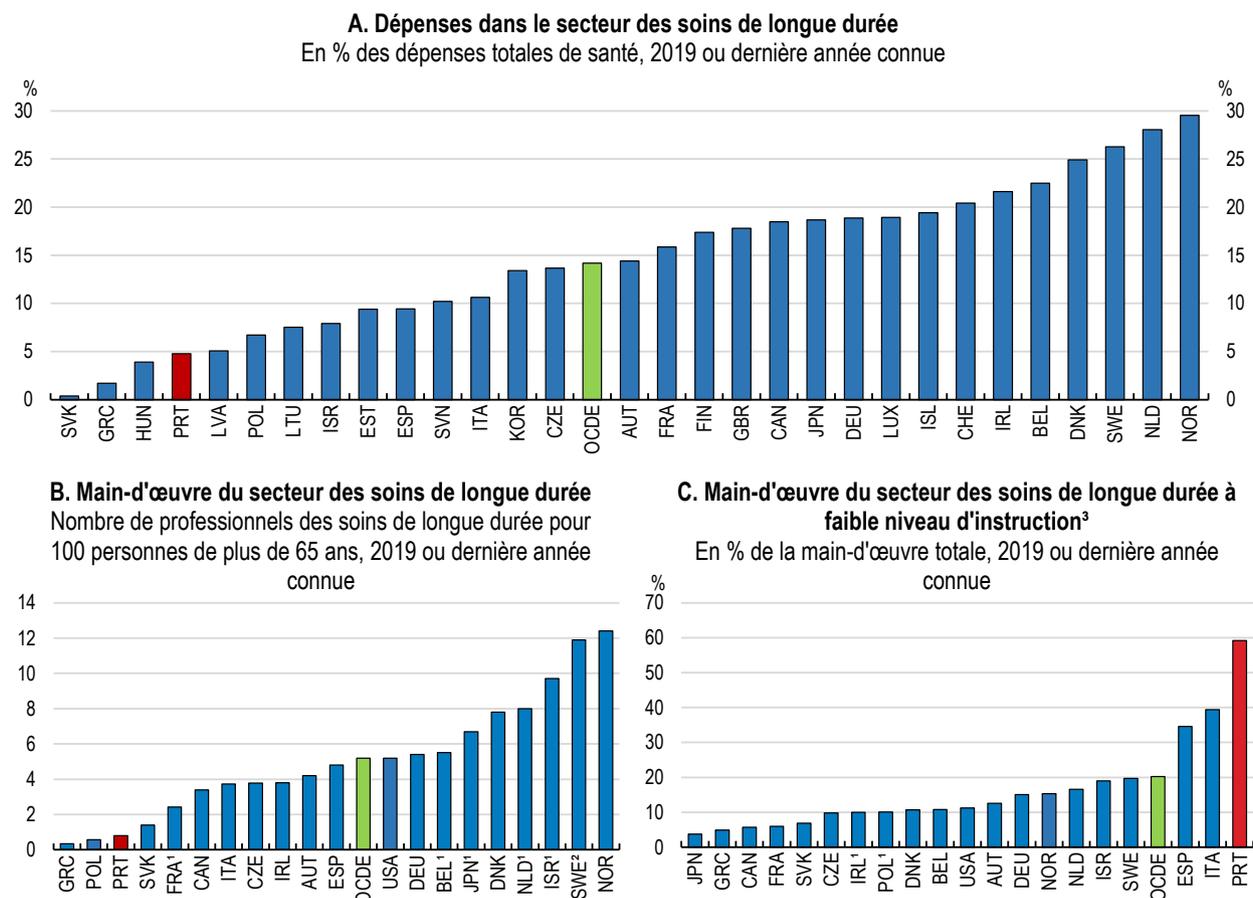
La crise liée au COVID-19 a attiré l'attention sur le secteur des soins de longue durée, car les personnes âgées et leurs soignants ont été touchés de façon disproportionnée par la pandémie. Diverses mesures ont été mises en place pour protéger ces groupes vulnérables, comme la limitation des visites dans les établissements pour personnes âgées et l'accès prioritaire au dépistage et à la vaccination des résidents et du personnel de ces établissements (OECD/European Union, 2020). Cela étant, compte tenu du vieillissement rapide de la population, il est urgent de remédier aux faiblesses structurelles du secteur des soins de longue durée, en particulier à l'insuffisance des investissements (voir le Graphique 1.3).

Le Portugal est un des pays de l'OCDE où les dépenses de soins de longue durée sont les plus faibles (Graphique 1.28, partie A), ce qui se traduit par d'amples besoins non satisfaits (OECD, 2019f). Environ 2 % seulement des adultes âgés de 65 ans ou plus ont reçu des soins de longue durée en 2019, contre approximativement 11 % dans la zone OCDE (OECD, 2021a). Comme des pays comparables, le Portugal s'appuie sur les familles et d'autres aidants non rémunérés pour assurer la prise en charge des personnes âgées. Or, les aidants non rémunérés, principalement des femmes, se déclarent en moins bonne santé et sont davantage touchés par la pauvreté que le reste de la population (WHO, 2020). Les mesures récentes prises en faveur des aidants non professionnels (création d'un statut officiel, information, formation et attribution d'une allocation sous conditions de ressources) sont donc bienvenues, mais il est encore trop tôt pour évaluer leurs effets. Par ailleurs, ces mesures ne concernent que les membres de la famille de la personne aidée, et leur champ d'application devrait être élargi à l'ensemble des aidants non professionnels (European Commission, 2019b).

Les capacités de prise en charge en établissement sont passées de 1 808 lits en 2007 à 8 840 lits en 2015, mais l'offre de services de soins en établissement est nettement inférieure à celle d'autres pays de l'OCDE, ce qui se traduit par des taux d'occupation élevés et de longs délais d'attente. L'insuffisance de l'offre est particulièrement aiguë dans les grandes zones urbaines comme Lisbonne (WHO, 2020). Les soins professionnels à domicile ne se sont développés que récemment au Portugal, et ils restent marginaux. Moins de 5 % des personnes âgées bénéficient de services publics d'aide à domicile (WHO, 2020). L'offre de services de soins à domicile est inégalement répartie sur le territoire, et les professionnels doivent parcourir de longues distances dans les zones peu peuplées. Il est donc nécessaire d'accroître les fonds affectés aux soins de longue durée à l'échelle nationale. Le plan pour la reprise et la résilience défini par les autorités prévoit le financement de différents projets concernant le secteur des soins de longue durée, pour un montant total d'environ 205 millions EUR.

Le réseau national de soins continus intégrés (RNCCI, *Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados*) et le réseau des services et équipements sociaux (RSES, *Rede de Serviços e Equipamentos Sociais*) assurent l'essentiel des services de soins de longue durée. La gouvernance des services publics de soins de longue durée est fragmentée, ce qui empêche l'intégration des services et, partant, l'optimisation des prestations (WHO, 2020). Améliorer la cohésion et éliminer les chevauchements entre ces deux réseaux publics permettraient non seulement d'améliorer l'accès aux services, leur couverture et leur qualité, mais aussi de libérer des ressources limitées. Par ailleurs, la prise en compte d'indicateurs de qualité des services hospitaliers pourrait permettre de déceler des gisements potentiels de gains d'efficacité et de libérer des ressources pour renforcer les capacités de soins de longue durée (Shaaban, Peleteiro and Martins, 2020).

Graphique 1.28. Le secteur des soins de longue durée manque de ressources



Note : 1. Rupture de série chronologique. 2. Les données relatives à la Suède ne couvrent que les prestataires publics. Or, en 2016, 20 % des lits de soins de longue durée étaient fournis par des entreprises privées (mais financés sur fonds publics). 3. Les personnes ayant un faible niveau d'éducation sont celles qui ont au mieux achevé le premier cycle de l'enseignement secondaire, ce qui recouvre les niveaux 0 à 2 de la Classification internationale type de l'éducation (CITE).

Source : Statistiques de l'OCDE sur la santé (2019/2021) ; base de données d'Eurostat (Enquête sur la population active et démographie) ; Supplément économique et social annuel (ASEC, *Annual Social and Economic Supplement*) de l'enquête permanente sur la population active (CPS, *Census Population Survey*) pour les États-Unis ; recensement pour le Canada ; enquête sur la population active pour Israël ; et enquête sur les professionnels des soins de longue durée pour le Japon.

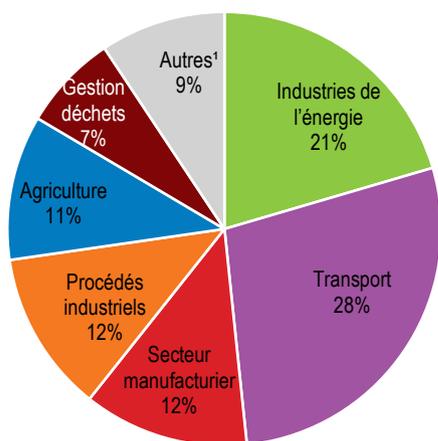
StatLink  <https://stat.link/7av9bw>

Évoluer vers une économie verte et durable

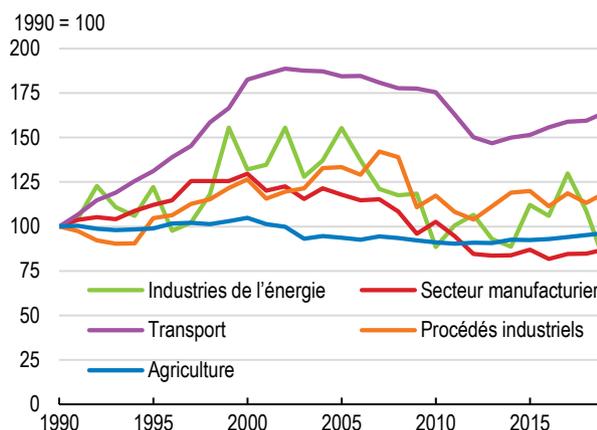
Ces dernières années, le Portugal a accompli des progrès environnementaux à maints égards, en particulier en matière de réduction des émissions de CO₂ (Graphique 1.29). Ses émissions de gaz à effet de serre (GES) par habitant sont inférieures à la moyenne de l'OCDE, et le Portugal a atteint l'objectif contraignant de réduction annuelle des émissions de GES qui lui avait été fixé pour 2020 dans le règlement de l'UE sur la répartition de l'effort entre ses États membres (Graphique 1.30, partie A). Les dernières centrales électriques au charbon ont été fermées à la fin de 2021. En revanche, la réalisation des objectifs ambitieux énoncés dans son Plan national énergie-climat 2030 – à savoir porter à 80 % la part de l'électricité d'origine renouvelable d'ici à 2030 et avoir une économie neutre en carbone en 2050 – n'ira pas de soi. Pour parvenir à la neutralité carbone, il faudra remplacer les combustibles fossiles par des sources d'énergie renouvelable dans la production d'électricité et intensifier l'électrification, en particulier dans le secteur des transports (Graphique 1.29). Le Portugal s'est fixé pour objectif de doubler sa production d'électricité d'origine renouvelable d'ici à 2030, alors que la part de ces énergies est déjà élevée (en 2019, elles représentaient 25 % de la consommation totale d'énergie du pays – contre 10 % en moyenne dans les pays de l'OCDE – et 54 % de la production d'électricité). Pour ce faire, il mise principalement sur les filières du solaire et de l'éolien (Graphique 1.30, partie B). Le plan pour la reprise et la résilience prévoit 3.1 milliards EUR (1.5 % du PIB de 2020) de dépenses en faveur de la transition écologique.

Graphique 1.29. Les secteurs de l'énergie et des transports sont les principaux émetteurs de gaz à effet de serre (GES)

A. Émissions de GES par source principale
2019



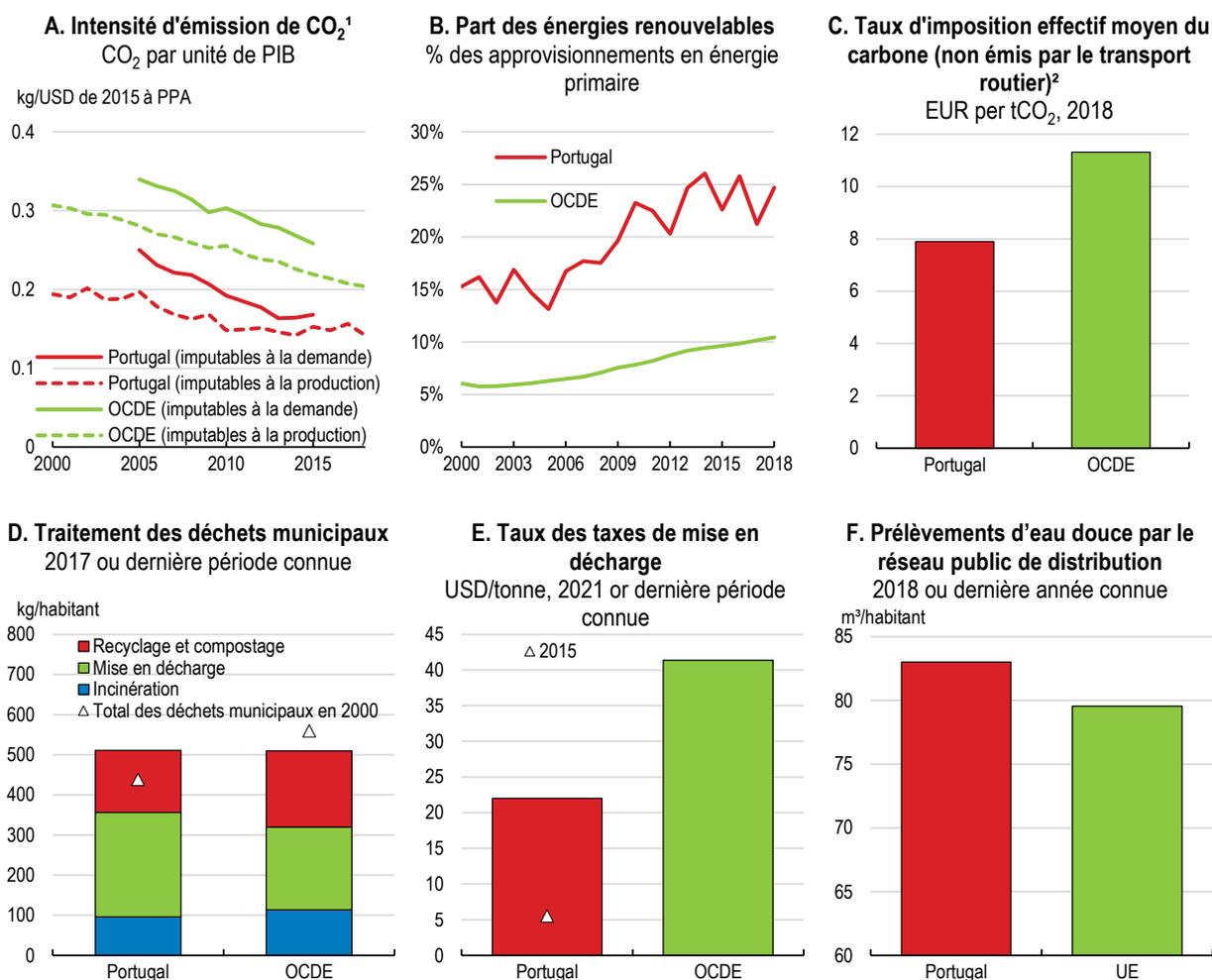
B. Émissions de GES
Indice 1990 = 100



Note : Il s'agit des émissions de GES hors utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie (UTCATF) et postes pour mémoire (dont les transports internationaux). 1. La catégorie « Autres » recouvre les émissions imputables aux autres types de combustion de combustibles, les émissions fugaces imputables aux combustibles, les émissions d'autres secteurs ainsi que les émissions indirectes de CO₂.
Source : Eurostat (2020), « Émissions de gaz à effet de serre par secteur source », base de données d'Eurostat ; et Agence européenne de l'environnement.

StatLink  <https://stat.link/trw53n>

Graphique 1.30. Indicateurs de croissance verte : Portugal



Note : 1. Les données recouvrent les émissions de CO₂ résultant de la combustion de charbon, de pétrole, de gaz naturel et d'autres combustibles. Le produit intérieur brut (PIB) est exprimé en USD constants de 2015 à parité de pouvoir d'achat (PPA). 2. Somme du taux moyen d'imposition explicite du carbone et du taux moyen des droits d'accise sur les carburants.

Source : OCDE, Indicateurs de croissance verte (base de données) ; Eurostat, Statistiques sur l'environnement.

StatLink  <https://stat.link/uqrfep>

Verdir le secteur des transports

Il sera crucial d'intensifier les efforts de verdissement du secteur des transports pour faciliter la transition vers une économie neutre en carbone d'ici à 2050 et améliorer la qualité de l'air. Le secteur des transports représente 28 % des émissions et est responsable de la forte pollution atmosphérique des villes (Graphique 1.29). À Lisbonne, Braga et Porto, les concentrations de dioxyde d'azote (NO₂) sont supérieures aux normes de qualité de l'air de l'UE (European Commission, 2020a). Les mesures visant à réduire les émissions liées aux transports peuvent donc avoir des effets bénéfiques considérables sur la santé publique, le bien-être et la résilience face aux futurs chocs sanitaires. Le Plan national énergie-climat 2030 contient des objectifs précis pour le secteur des transports à l'horizon 2030 : réduire ses émissions de GES de 40 % par rapport à 2005 et porter au moins à 20 % la part des sources d'énergie renouvelable dans sa consommation d'énergie. Les transports publics, la mobilité active et les véhicules propres constituent les trois piliers sur lesquels se fonde la réalisation de ces objectifs.

Il est possible de rehausser les prix du carbone dans les secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE) de l'UE, en particulier pour les émissions non imputables aux transports routiers (Graphique 1.30, partie C). Le Portugal applique une taxe explicite sur le carbone liée au prix moyen du carbone résultant du SEQE de l'UE. Elle est passée de 5 EUR/tonne d'équivalent CO₂ en 2014 à 23.7 EUR/tonne d'équivalent CO₂ en 2020. Malgré cette hausse, elle reste inférieure au niveau requis pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris, ainsi qu'à l'estimation basse du niveau jugé nécessaire pour couvrir le coût des dommages actuellement causés par les émissions de carbone (30 EUR/tonne d'équivalent CO₂ ; OECD, 2019g). Il faudrait que le Portugal augmente progressivement sa taxe carbone et l'applique à tous les types de consommation d'énergie. Même si le niveau des taxes sur le gazole est relativement élevé en termes de comparaison internationale, il reste nettement moins taxé que l'essence, alors qu'il émet à la fois davantage de dioxyde de carbone et de polluants atmosphériques nocifs par litre consommé (OECD, 2019g ; Harding, 2014). Comme cela avait été recommandé dans la précédente *Étude économique* (OECD, 2019b), le gouvernement devrait envisager d'harmoniser les droits d'accises sur les carburants.

La réduction des émissions de gaz à effet de serre liées aux transports passe par l'utilisation de véhicules moins polluants. L'objectif du Portugal est de porter de 12 % à 30 % la proportion de véhicules à émissions nulles dans le parc automobile neuf d'ici à 2030 (IEA, 2020). À cet effet, les dispositifs de subventionnement des achats de véhicules électriques et de renouvellement du parc automobile du secteur public ont été prolongés, et l'infrastructure de recharge a été développée. La taxe sur les véhicules (ISV, *Imposto Sobre Veiculos*) comme la taxe de circulation annuelle dépendent de la cylindrée et du niveau d'émissions de CO₂ des véhicules (European Commission, 2020d). Les vieilles voitures polluantes n'ont plus le droit d'accéder à certains centres-villes, mais il faudrait consolider cette interdiction, notamment en renforçant le contrôle de son application et en élargissant les zones interdites à la circulation automobile. Il est également crucial d'accélérer l'investissement dans les transports publics pour éviter que les frais de transport des ménages à faible revenu augmentent et garantir l'accès à des solutions de mobilité abordables, comme cela avait déjà été souligné dans la précédente *Étude économique de l'OCDE* (Tableau 1.7).

Passer à une économie circulaire

Malgré les progrès accomplis en matière de transition vers une économie circulaire, la gestion des déchets reste un problème de taille (Graphique 1.30, partie D). Le Portugal fait partie des pays qui n'ont pas atteint l'objectif de l'UE consistant à porter à 50 % le taux de recyclage de leurs déchets municipaux en 2020. La transition vers une économie circulaire est freinée par l'absence d'infrastructure adaptée à la collecte séparée des déchets, par l'insuffisance des incitations en place en matière de gestion des déchets (notamment la faiblesse de la taxe de mise en décharge et de la redevance de gestion des déchets dont les ménages doivent s'acquitter) ainsi que par la sensibilisation limitée de la population à l'importance du recyclage (European Commission, 2020d). Le Portugal reçoit un volume considérable de déchets provenant d'autres pays de l'UE, notamment de déchets dangereux (Reuters, 2020), mais a commencé en 2020 à s'opposer à l'entrée de ces déchets en vue de leur mise en décharge. La taxe de mise en décharge a doublé depuis 2019, passant de 11 EUR à 22 EUR par tonne en 2021, mais reste inférieure à la moyenne de l'OCDE (Graphique 1.30, partie E). Le Portugal doit continuer de rehausser cette taxe, comme prévu (puisque'elle doit être portée à 35 EUR en 2025).

Il sera également crucial d'améliorer encore les incitations au recyclage, ce qui passe par la réalisation des objectifs des communes en la matière. Il faudrait que les pouvoirs publics élargissent aux déchets ménagers les systèmes de collecte séparée en porte-à-porte, dans la mesure où cette filière est moins importante que dans d'autres pays européens (European Commission, 2015b), et qu'ils suppriment progressivement le système de collecte par apport volontaire. Il a en effet été établi que de telles mesures se traduiraient par une hausse du taux de recyclage des déchets municipaux (European Commission, 2014). Les systèmes de tarification en fonction de la quantité de déchets produits que certaines communes envisagent de mettre en place peuvent créer des incitations au tri sélectif. Enfin, il faudrait étoffer encore le nouveau programme visant à sensibiliser le public à la nécessité de recycler les déchets et d'en prévenir la production. Ces mesures devraient figurer dans le plan stratégique relatif aux déchets solides municipaux (PERSU, *Plano Estratégico para os Resíduos Sólidos Urbanos 2030*), en préparation.

Améliorer la gestion de l'eau

Bien que son niveau moyen de disponibilité en eau soit supérieur à la moyenne européenne, le Portugal continental se caractérise par de fortes concentrations saisonnières de précipitations, à l'origine de fréquents épisodes de sécheresse et d'inondation, et par une distribution inégale des ressources en eau. Ainsi, la région de l'Algarve connaît un stress hydrique qui est appelé à s'accroître sous l'effet du changement climatique (Azinheira, Segurado and Costa, 2019). Le plan stratégique relatif à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement des eaux usées (PENSAAR, *Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais*) 2020 vise à juste titre à réduire les pénuries d'eau et à améliorer les prélèvements. Le nouveau plan stratégique relatif à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement des eaux usées et des eaux de pluie (PENSAARP, *Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais e Pluviais*) 2030 vise, entre autres, à améliorer l'efficacité d'utilisation de l'eau, en particulier dans les zones où elle est rare, comme l'Algarve. Les autorités sont en train d'améliorer les redevances de prélèvement d'eau afin de les lier à la disponibilité en eau.

Les infrastructures de l'eau ont besoin d'être modernisées. Le taux de renouvellement des actifs est nettement inférieur au niveau requis pour garantir la qualité de service sur la durée (puisque'il s'établit à 0,7 %, au lieu de 2 %) (EurEau, 2017 ; OECD, 2020m ; European Commission, 2020a). Le montant des investissements nécessaires pour moderniser les infrastructures d'eau et d'assainissement est estimé à 4,7 milliards EUR environ d'ici à 2030 (OECD, 2020m). Certaines communes ont du mal à le faire, faute de capacités d'analyse suffisantes pour évaluer les besoins d'investissement. Le Portugal entend utiliser les fonds de l'UE pour combler ce déficit d'investissements en infrastructures, notamment en fournissant une assistance technique aux collectivités locales, mais les montants prévus (0,4 milliard EUR environ au titre du Plan pour la reprise et la résilience) restent limités par rapport aux besoins estimés jusqu'ici.

Le volume total d'eau douce prélevé par habitant demeure élevé, en particulier dans le sud du pays (Graphique 1.30, partie F). La tarification de l'eau est un instrument important pour garantir le recouvrement total des coûts, mais aussi pour mettre en place des incitations adéquates à une utilisation efficace de l'eau. La facture d'eau moyenne est relativement faible par comparaison avec d'autres pays européens (EurEau, 2020). D'après une récente étude de l'OCDE, les prix de l'eau pourraient être revus à la hausse : il apparaît en effet que plus de 95 % de la population des pays européens, Portugal inclus, ont les moyens financiers de payer des tarifs plus élevés pour les services de distribution d'eau et d'assainissement (OECD, 2020m). Bien que l'Autorité de régulation des services de l'eau et des déchets (ERSAR, *Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos*) définit des orientations concernant la facturation de l'eau, les exploitants sont libres de fixer leurs tarifs, ce qui se traduit par d'amples écarts de prix. L'ERSAR devrait disposer des prérogatives nécessaires (telles que la possibilité d'infliger des amendes) pour garantir le respect des règles de facturation de l'eau, que ce soit pour limiter la pratique de tarifs excessivement élevés ou pour éviter l'application de prix trop bas.

Tableau 1.7. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant la politique environnementale

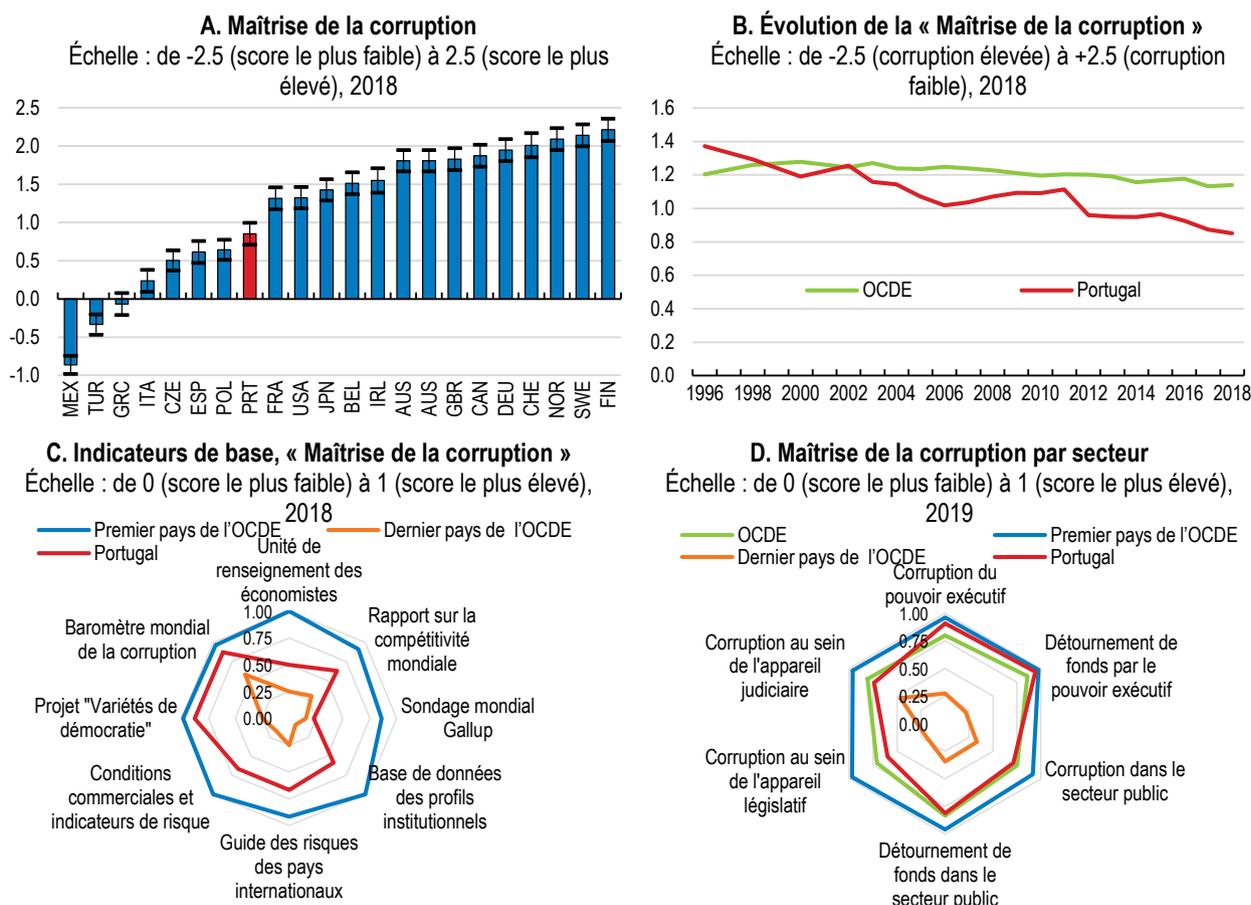
Recommandations des <i>Études antérieures</i>	Mesures prises depuis 2018
Favoriser le recours aux transports publics et le développement de nouvelles solutions de transport partagé, allant de pair avec des mesures de surveillance et de réglementation adaptées.	Des projets d'investissement dans les transports publics sont en cours, tels que l'extension du réseau de métro dans les banlieues de Lisbonne et de Porto. À cela s'ajoutent le programme de tarifs réduits, les rénovations de flotte, la concession intégrale du réseau public de bornes de recharge pour les véhicules électriques, et la promotion des déplacements à vélo.
Rehausser les taxes sur le gazole ainsi que les taxes énergétiques sur le charbon et le gaz naturel.	Les autorités sont en train de supprimer progressivement le régime d'exonération des taxes sur le pétrole et le carbone dont bénéficie la production d'électricité à partir de sources d'énergie non renouvelable (charbon, fioul, gaz naturel).

Intensifier les efforts de lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux

La corruption alourdit les coûts d'exercice des activités économiques, sape la confiance du public et bride la croissance. Elle affecte en outre les populations pauvres et vulnérables de manière disproportionnée, en détournant des ressources de services publics essentiels. Ces dix dernières années, le Portugal a pris plusieurs mesures de prévention de la délinquance économique. Il faut intensifier la lutte contre la corruption pour améliorer l'environnement des entreprises et le fonctionnement de l'administration publique. Selon une enquête menée récemment, plus de la moitié des entreprises portugaises estiment que la corruption est un problème grave dans le cadre de leurs activités économiques, soit une proportion supérieure à la moyenne de l'UE, qui s'établit à 37 % (European Commission, 2019c). De plus, 30 % seulement des entreprises jugent probable que la police ou le ministère public traite efficacement les affaires de corruption (contre 60 % au Danemark ou en Finlande, European Commission, 2017). Cela peut expliquer les niveaux relativement élevés et croissants de corruption « perçue » au Portugal par rapport à d'autres pays de l'OCDE (Graphique 1.31).

La nouvelle stratégie nationale de lutte contre la corruption pour 2020-24, qui vise à renforcer la prévention, la détection et les poursuites dans le domaine de la corruption, est donc bienvenue. Elle contient notamment des mesures interdisant temporairement aux individus qui se sont livrés à des actes de corruption d'exercer certaines fonctions politiques, imposant à certaines entités l'adoption de programmes relatifs au respect des règles, allongeant les délais de prescription en ce qui concerne la répression de certaines infractions liées à la corruption, et renforçant les incitations à fournir des informations sur la délinquance économique. Il est prévu de créer une autorité anticorruption, mais elle n'a pas encore été mise sur pied. Les campagnes d'information encourageant les citoyens à rejeter la corruption et les contenus éducatifs présentés dans les établissements scolaires seront étoffés. Le Portugal a également su renforcer ses efforts de lutte contre la corruption dans le contexte des marchés publics. En outre, un décret destiné à transposer dans le droit interne la directive de l'UE sur la protection des lanceurs d'alerte a été approuvé par le Parlement ; il doit être promulgué pour entrer en vigueur. Dans les temps à venir, le Portugal devrait continuer de consolider son régime de poursuite (OECD, 2019b). Seuls 14 % des personnes reconnues coupables de faits de corruption en 2017 s'étaient vu infliger une peine d'emprisonnement (European Commission, 2020a). Il est crucial que les débats en cours concernant l'enrichissement illicite d'agents de l'administration publique dans l'exercice de leurs fonctions se traduisent par des modifications effectives de la législation.

Graphique 1.31. La maîtrise de la corruption reste problématique



Note : L'indicateur de « Maîtrise de la corruption » reflète la perception de la mesure dans laquelle l'autorité publique est exercée à des fins d'enrichissement personnel, y compris de la petite corruption et de la corruption institutionnalisée, ainsi que de la « captation » de l'État par les élites et des intérêts privés. La partie A du graphique présente des estimations ponctuelles et leur marge d'erreur. La Partie C fait apparaître les différents indicateurs qui sous-tendent l'indicateur de « Maîtrise de la corruption » élaboré par la Banque mondiale. La partie D met en évidence les sous-composantes par secteur de l'indicateur de corruption du Projet V-Dem (Varieties of Democracy).

Source : Parties A et B : Banque mondiale, Indicateurs mondiaux de gouvernance ; Parties C et D : the Economist Intelligence Unit ; Forum économique mondial ; the Gallup Organisation ; ministère français de l'Économie et Agence française de développement ; Political Risk Services ; Global Insight ; Institut V-Dem ; Université de Göteborg et Université Notre-Dame ; et Transparency International.

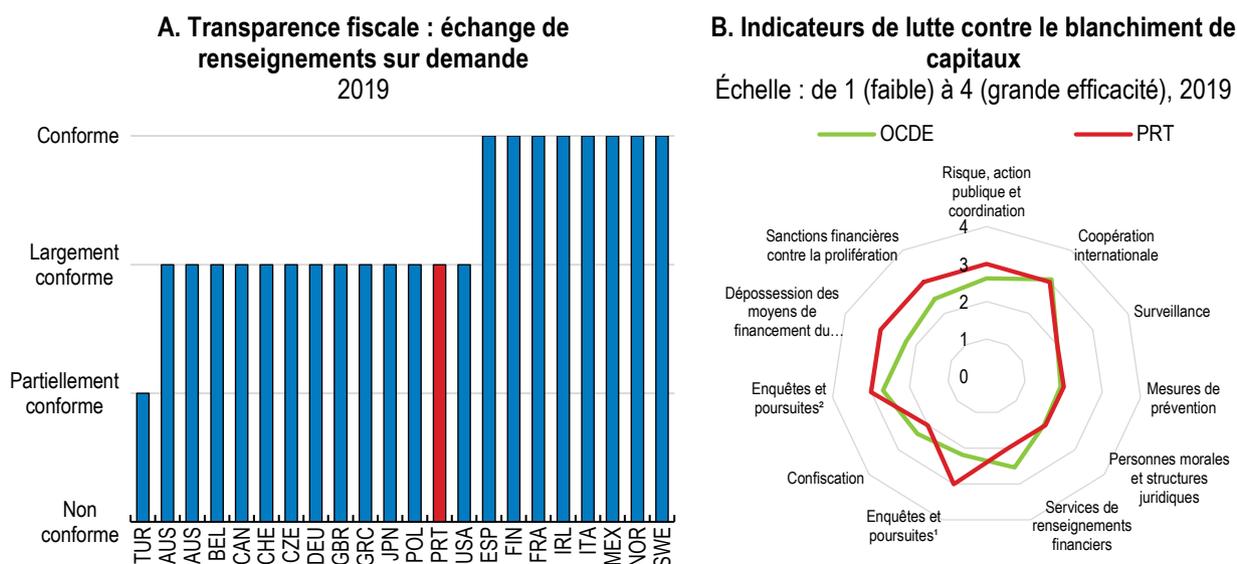
StatLink  <https://stat.link/uo430t>

Il est impératif de renforcer la capacité du système judiciaire à prendre en charge les affaires de délinquance économique et financière, qui sont souvent complexes et requièrent des connaissances et des compétences particulières. Comme cela avait été recommandé dans la précédente *Étude économique de l'OCDE*, le ministère public et les services de police judiciaire doivent être dotés de ressources suffisantes pour continuer de mener des enquêtes (Tableau 1.8). Les formations spécialisées à l'intention des procureurs devraient être renforcées et devenir obligatoires. Enfin, la création de juridictions spécialisées de compétence nationale pour les affaires de corruption pourrait être envisagée, et les autorités pourraient revoir les procédures de recours afin de prévenir les abus. L'afflux de fonds de l'UE et l'assouplissement envisagé des règles visant à accélérer l'absorption créent des risques de fraude, et requièrent la mise en place de mécanismes adéquats pour surveiller l'utilisation de ces fonds et contraindre leurs bénéficiaires à rendre des comptes. L'initiative nationale visant à déployer une plateforme numérique pour regrouper les informations relatives à l'ensemble des programmes de l'UE représente un pas dans la bonne direction.

Des mesures visant à renforcer la responsabilisation et l'intégrité des hauts fonctionnaires sont également indispensables. Il faudrait durcir les règles relatives aux conflits d'intérêts, sachant qu'ont été signalés de manière répétée des cas d'agents publics de haut rang qui travaillent dans le secteur privé (en particulier dans le domaine juridique) tout en exerçant leurs fonctions publiques, compte tenu de la nature non exclusive de leur mandat (GRECO, 2018). L'adoption d'un code de conduite des parlementaires en 2019 et les nouvelles règles applicables notamment au financement de leurs activités politiques, à leurs interventions dans les procédures administratives et de recrutement et à leurs obligations de transparence vont dans le bon sens. Un mécanisme de surveillance efficace fait néanmoins toujours défaut. Ainsi, l'Autorité pour la transparence, chargée de vérifier que les titulaires de mandats politiques et les hauts fonctionnaires se conforment aux règles de déclaration de leurs revenus, de leur patrimoine et de leurs intérêts, n'est pas encore opérationnelle. La stratégie nationale de lutte contre la corruption tient compte de ce problème et souligne la nécessité de faire en sorte que cette entité commence à fonctionner dès que possible. De surcroît, à ce jour, aucune réforme générale renforçant l'efficacité du mécanisme de divulgation du patrimoine des hauts responsables susmentionnés n'a été engagée (European Commission, 2020a). Les déclarations de patrimoine devraient faire l'objet de vérifications fréquentes et être rendues publiques. De récentes modifications apportées à la législation applicable ont élargi la couverture des déclarations de patrimoine, mais elles n'avaient pas encore été promulguées au moment de la rédaction de cette *Étude*. Enfin, des règles et codes de conduite concernant les relations entre les parlementaires et les lobbyistes ou d'autres tiers cherchant à influencer sur le processus législatif devraient être adoptés, de même que d'autres instruments d'intégrité et de transparence, tels qu'un registre des lobbyistes (OECD, 2021e).

Les indicateurs de l'OCDE montrent que le Portugal peut encore renforcer la prévention et la surveillance des activités de blanchiment de capitaux (Graphique 1.32). Le Portugal dispose d'un cadre réglementaire solide pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, qui se révèle très efficace dans plusieurs domaines tels que l'évaluation des risques de blanchiment et la coordination au niveau national, la coopération internationale, ainsi que les enquêtes et les poursuites portant sur des faits de blanchiment de capitaux (FATF, 2017). Néanmoins, selon le Groupe d'action financière (GAFI) (2017), le manque de transparence dans le secteur immobilier, les opérations et transactions anonymes et les systèmes de transfert informels sont les principaux points faibles du régime portugais de lutte contre le blanchiment de capitaux. Les autorités de surveillance ne vérifient qu'après coup, par recoupement, d'où proviennent les actifs et les fonds utilisés pour investir dans le secteur immobilier. La réalisation de contrôles en amont des sources des investissements réduirait le risque élevé de blanchiment de capitaux associé au secteur immobilier (FATF, 2017). Depuis la dernière visite sur place effectuée par le GAFI en 2017, le Portugal a adopté une nouvelle loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, et créé un registre central des bénéficiaires effectifs. En novembre 2019, l'Institut des marchés publics, de l'immobilier et de la construction (IMPIC, *Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção*) a créé une unité spécifiquement chargée de mettre en œuvre des contrôles contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, d'élaborer des programmes de surveillance, de fournir des orientations exhaustives aux entités assujetties, et de préparer les outils nécessaires pour améliorer leur compréhension des risques.

Graphique 1.32. Il faut renforcer les efforts de lutte contre le blanchiment de capitaux



Note : La partie A du graphique offre un aperçu de l'évaluation globale de la mise en œuvre concrète de l'échange de renseignements à des fins fiscales, réalisée dans le cadre des examens par les pairs du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. Ces examens par les pairs permettent d'évaluer la capacité des juridictions membres du Forum de garantir la transparence de leurs entités et constructions juridiques, et de coopérer avec les autres administrations fiscales conformément à la norme reconnue à l'échelle internationale. Le graphique illustre les résultats du premier cycle d'examens, sachant qu'un deuxième cycle est en cours. La partie B du graphique correspond aux notations attribuées au pays considéré dans le cadre du processus d'évaluation mutuelle du Groupe d'action financière (GAFI), qui est mené pour chacun de ses membres afin de déterminer la mesure dans laquelle ils appliquent les Recommandations du GAFI. Ces notations indiquent le niveau d'efficacité des mesures prises par ce pays au regard de 11 résultats immédiats. « Enquêtes et poursuites¹ » se rapporte au blanchiment de capitaux. « Enquêtes et poursuites² » a trait au financement du terrorisme.

Source : Calculs effectués par le Secrétariat de l'OCDE à partir de données provenant du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales ; et Groupe d'action financière (GAFI).

StatLink <https://stat.link/n4xta8>

Tableau 1.8. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant la lutte contre la corruption

Recommandations des <i>Études antérieures</i>	Mesures prises depuis 2018
Continuer de renforcer la capacité du ministère public de s'attaquer à la délinquance économique et financière, notamment à la corruption. Les procureurs devraient continuer de suivre des formations spécialisées dans ce domaine.	L'école de la magistrature a promu plusieurs initiatives de formation à l'intention des juges et des procureurs consacrées à la délinquance économique et financière.
Mettre en place un registre électronique des intérêts de tous les membres du gouvernement et hauts fonctionnaires, qui soit régulièrement mis à jour.	Aucune mesure prise.

Tableau 1.9. Recommandations relatives aux politiques macroéconomiques et structurelles issues du chapitre « Principaux éclairages sur l'action publique »

PRINCIPALES CONCLUSIONS	RECOMMANDATIONS (Principales recommandations en gras)
Atténuer les effets de la pandémie et soutenir la reprise	
<p>La reprise économique pourrait être lente du fait des mesures d'endiguement nécessaires pour limiter la propagation du virus.</p> <p>L'évolution de la pandémie est incertaine, principalement en raison de l'apparition de nouveaux variants du virus. Le taux de vaccination est le plus élevé des pays de l'OCDE, mais d'autres mesures de freinage restent indispensables pour maîtriser la recrudescence possible des infections.</p> <p>Comme plusieurs autres pays de l'OCDE, le Portugal a été durement frappé par la pandémie, ce qui a mis à très rude épreuve le secteur de la santé, sachant que ces difficultés ont été accentuées par les pénuries de professionnels de santé. Le nombre d'infirmiers et de professionnels des soins de longue durée par habitant est faible par rapport à la moyenne de l'OCDE.</p> <p>Avant la pandémie, les capacités d'accueil dans les unités de soins intensifs étaient bien inférieures à la moyenne OCDE. Ces capacités ont été renforcées pour faire face à la montée en flèche des hospitalisations.</p> <p>Le niveau des troubles de santé mentale est relativement élevé et la crise du COVID-19 a entraîné leur augmentation. L'offre de services de soins en santé mentale est inégale et les services de proximité en la matière sont insuffisamment développés.</p> <p>La crise provoquée par la pandémie de COVID-19 a entraîné des changements majeurs sur le marché du travail. Les perspectives d'emploi se sont détériorées pour les jeunes et les peu qualifiés.</p> <p>Les prestations de chômage ne couvrent pas les salariés en contrat atypique à cause de conditions d'admissibilité restrictives.</p>	<p>Maintenir les mesures de soutien budgétaire jusqu'à ce que la reprise soit bien engagée, tout en les ciblant davantage.</p> <p>Se tenir prêt à augmenter les ressources allouées au dépistage et au traçage.</p> <p>Continuer d'encourager l'administration de doses de rappel.</p> <p>Améliorer les conditions de travail des professionnels de santé, notamment pour faciliter leur recrutement.</p> <p>Pérenniser ces renforcements de capacités dans les unités de soins intensifs.</p> <p>Étoffer l'offre de services de santé mentale régionaux et locaux, ainsi qu'il est envisagé dans le plan pour la reprise et la résilience.</p> <p>Revoir à la hausse les ressources allouées aux services publics de l'emploi pour pouvoir assurer un accompagnement individuel et venir en aide aux demandeurs d'emploi, notamment les plus jeunes.</p> <p>Abaisser les seuils de durée de cotisation ouvrant droit aux prestations de chômage.</p> <p>Envisager d'ouvrir les droits à l'indemnisation du chômage à l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits.</p>
Juguler les risques financiers pour une reprise solide	
<p>Les fragilités dans le secteur des entreprises se sont multipliées. Il est probable que les cas d'insolvabilité vont monter en flèche une fois que le moratoire sur les remboursements de crédit aura expiré, en dépit d'une nouvelle mesure d'aide. Le gouvernement a commencé à renforcer son soutien à la capitalisation des entreprises.</p> <p>Une montée en flèche des cas d'insolvabilité pourrait entraîner une augmentation sensible des défauts de remboursement.</p> <p>Les tribunaux sont très en retard dans le traitement des dossiers d'insolvabilité, qui risquent d'augmenter sensiblement.</p> <p>L'endettement élevé des entreprises et la faible rentabilité du secteur bancaire fragilisent l'accès des PME au financement, notamment pour leurs investissements dans des actifs incorporels.</p>	<p>Renforcer les aides directes aux entreprises en temps utile, de manière ciblée et temporaire, en recourant à des apports en quasi-fonds propres, des prêts modulables en fonction des résultats et des aides non remboursables.</p> <p>Renforcer les mesures incitant les banques à réduire leur taux de prêts non performants si ces mesures se révélaient insuffisantes. Envisager la constitution d'une société nationale de gestion d'actifs.</p> <p>Encourager le recours à des procédures extrajudiciaires.</p> <p>Développer le marché des actions pour diversifier les sources de financement, par exemple en créant des fonds d'investissement en actions.</p> <p>Sensibiliser davantage les créateurs d'entreprises aux instruments de financement en fonds propres.</p>
Remédier aux difficultés budgétaires à moyen terme	
<p>La dette publique dépasse 130 % du PIB et l'augmentation des éléments de passif éventuels pourrait compliquer l'assainissement des finances publiques. On manque de précisions sur la stratégie de maîtrise des dépenses publiques au cours des prochaines années.</p> <p>Les fonds de l'UE, y compris ceux mobilisés au titre du plan de relance « Next Generation EU », vont atteindre des niveaux historiques. Leur absorption pourrait être lente en raison des obstacles à la conception, l'approbation et la mise en œuvre des programmes.</p>	<p>Une fois que la reprise sera bien engagée, supprimer progressivement les mesures de soutien et annoncer une stratégie claire et crédible d'assainissement budgétaire à moyen terme.</p> <p>Veiller à une mise en œuvre transparente et efficace des programmes financés par des fonds de l'UE.</p> <p>Donner la priorité aux projets qui ont le plus fort impact économique et social en s'appuyant sur des analyses coûts-avantages.</p>

PRINCIPALES CONCLUSIONS	RECOMMANDATIONS (Principales recommandations en gras)
La modernisation du cadre budgétaire, notamment l'introduction de la budgétisation axée sur les résultats, a été retardée. Les capacités pour évaluer l'efficacité de la dépense publique sont limitées.	Accélérer la mise en œuvre de la réforme budgétaire. Affecter les ressources nécessaires au développement de la collecte des données, à leur interopérabilité et aux capacités d'analyse.
Les objectifs ne sont pas clairement définis pour bon nombre d'avantages fiscaux et leur efficacité n'est pas avérée. Ils sont complexes et opaques.	Supprimer progressivement les dispositions fiscales spéciales inefficaces.
Le vieillissement démographique met à rude épreuve la viabilité financière du système de retraite.	Appliquer comme il se doit le mécanisme liant l'augmentation de l'âge de la retraite à l'allongement de l'espérance de vie de façon à continuer d'assurer la viabilité financière du système de retraite à long terme. Étendre ce mécanisme d'indexation à l'âge minimum de départ en préretraite.
Promouvoir une croissance plus verte et plus inclusive	
Le nombre de bénéficiaires du revenu minimum garanti est faible et son montant est inférieur au seuil de pauvreté, malgré des revalorisations récentes.	Revaloriser le revenu minimum garanti et augmenter le nombre de ses bénéficiaires.
Le parc de logements sociaux est modeste en termes de comparaison internationale. Le niveau des charges administratives qui pèsent sur les promoteurs est élevé au regard des valeurs observées dans la zone OCDE.	Utiliser les fonds de l'UE pour soutenir les projets d'investissement dans le logement social, ainsi que le prévoit le plan pour la reprise et la résilience. Réduire les formalités administratives dans le secteur de la construction pour accroître l'offre privée.
L'offre de prise en charge de la dépendance en établissement est sensiblement inférieure à celle d'autres pays de l'OCDE, ce qui entraîne des taux d'occupation élevés et de longs délais d'attente.	Accroître les ressources allouées aux soins de longue durée du secteur public. Intégrer le réseau national des structures de soins de longue durée et le réseau des services sociaux pour éliminer les doublons et réaliser des gains d'efficacité.
Les professionnels des soins de longue durée ne disposent pas des compétences requises pour assurer une prise en charge de qualité.	Imposer une obligation de formation en cours d'emploi aux salariés du secteur des soins à la personne. Créer une filière de formation aux soins infirmiers de longue durée.
Il faudra réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des transports pour atteindre les nouveaux objectifs ambitieux fixés pour le climat et faire en sorte que l'air dans les grandes villes soit moins pollué.	Accélérer les investissements dans la mobilité électrique et les transports publics, ainsi que le prévoit le plan pour la reprise et la résilience. Une fois que la reprise sera fermement installée, élargir progressivement l'assiette de la taxe carbone, tout en aidant financièrement les populations à s'adapter à des usages écologiquement plus vertueux.
Le taux de recyclage des déchets municipaux continue d'être bas.	Veiller à ce que les communes atteignent leurs objectifs de recyclage. À moyen terme, relever encore la taxe de mise en décharge.
Les taux de prélèvement d'eau par habitant demeurent élevés et la tarification actuelle de cette ressource n'incite pas suffisamment à optimiser son usage.	Fournir à l'autorité de régulation les outils nécessaires pour imposer des prix de l'eau qui permettent d'éviter sa sous-tarification.
Alors qu'il est prévu de mobiliser plus de moyens pour moderniser les infrastructures de l'eau, ceux-ci ne suffiront pas pour assurer des services de qualité et éviter les fuites. Les communes n'ont pas le savoir-faire nécessaire pour concevoir et déployer des projets concernant ce type d'infrastructures.	Continuer d'accroître l'investissement dans les infrastructures de l'eau et renforcer le soutien technique aux communes pour la conception et le déploiement de projets dans ce domaine, en recourant aux fonds de l'UE.
Les règles de conflit d'intérêts applicables aux hommes politiques ne sont pas strictes. Il n'existe aucune réglementation spécifique sur la manière dont les parlementaires peuvent dialoguer avec le secteur privé et avec des groupes de pression.	Mettre en place des codes de conduite sur les modalités de dialogue avec des lobbyistes, ainsi qu'un registre des lobbyistes.
Le secteur immobilier est vulnérable au risque de blanchiment de capitaux.	Procéder à des vérifications exhaustives en amont des investissements réalisés dans l'immobilier.

Références

- Adalet McGowan, M. and D. Andrews (2018), “Design of insolvency regimes across countries”, *OECD Economics Department Working Papers, No. 1504*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d44dc56f-en>.
- Arnold, J. and C. Farinha Rodrigues (2015), “Reducing inequality and poverty in Portugal”, *OECD Economics Department Working Papers No. 1258*.
- Autor, D. and S. Houseman (2005), “Temporary Agency Employment as a Way out of Poverty?”, *NBER Working Paper No.11742*.
- Azinhira, G., R. Segurado and M. Costa (2019), “Is Renewable Energy-Powered Desalination a Viable Solution for Water Stressed Regions? A Case Study in Portugal”, *Energies*.
- Bank of Portugal (2021a), *Financial Stability Report*, June
https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/ref_06_2021_en.pdf
- Bank of Portugal (2021b), *Banco de Portugal divulga informação estatística sobre moratórias de crédito*, <https://www.bportugal.pt/comunicado/banco-de-portugal-divulga-informacao-estatistica-sobre-moratorias-de-credito-0>.
- Bank of Portugal (2021c), *Economic Bulletin*, October
- Bank of Portugal (2021d), Bank Lending Survey October 2021
- Bank of Portugal (2020a), *Economic Bulletin*, October
https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/be_out2020_e.pdf
- Bank of Portugal (2020b), *Financial Stability Report*, December
https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/ref_12_2020_en.pdf.
- Bank of Portugal (2020c), *Economic Bulletin*, December
https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/be_dez2020_e_0.pdf
- Bank of Portugal/INE, (2020) Fast and Exceptional Enterprise Survey - COVID-19, November
https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=465948030&DESTAQUESmodo=2
- Blanc, F. (2012), *Inspection Reforms: Why, How, And With What Results*, OECD, Paris
<https://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf>
- Brys, B. et al. (2016), “Tax Design for Inclusive Economic Growth”, *OECD Taxation Working Papers*, No. 26, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5jlv74ggk0g7-en>.
- Calvino, F., C. Criscuolo and C. Menon (2016), “No Country for Young Firms?: Start-up Dynamics and National Policies”, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 29,
<https://doi.org/10.1787/5jm22p40c8mw-en>.
- Clemens, J. and M. Wither (2019), “The minimum wage and the Great Recession: Evidence of effects on the employment and income trajectories of low-skilled workers”, *Journal of Public Economics*, Vol. 170, pp. 53-67.
- Competition Authority (2021), *Concorrência no Setor Financeiro em Portugal Acompanhamento das Recomendações da AdC no âmbito do Issues Paper FinTech*,
http://www.concorrencia.pt/vPT/Estudos_e_Publicacoes/Documents/2021%20-%20Relatório%20de%20Acompanhamento%20das%20Recomendações%20da%20AdC%20no%20âmbito%20do%20Issues%20Paper%20FinTech.pdf.
- Demmou, L. and E. al. (2021), “Insolvency and debt overhang following the COVID-19 outbreak: assessment of risks and policy responses”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1651, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/747a8226-en>.

- Desiere, S., K. Langenbucher and L. Struyven (2019), “Statistical profiling in public employment services: An international comparison”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 224, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b5e5f16e-en>.
- Düll, N. et al. (2018), “Faces of Joblessness in Portugal: A People-centred perspective on employment barriers and policies”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 210, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b0fa55e7-en>.
- ECB (2020), , https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/focus/2020/html/ecb.fsrbox202011_05~2c9a05d4e4.en.html.
- ESRB (2021), *Financial stability implications of support measures to protect the real economy from the COVID-19 pandemic*, https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/esrb.reports210216_FSI_covid19~cf3d32ae66.en.pdf?1e14ed786e186dd5c9328470b56cb664.
- EurEau (2020), *The governance of water services in Europe*.
- EurEau (2017), *Europe’s water in figures*.
- European Commission (2021a), *Assessment of the Recovery and Resilience Plan*
- European Commission (2021b), *Ageing report*
- European Commission (2020a), “Commission Staff Working Document Country Report Portugal 2020”, <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/3e174878-5945-11ea-8b81-01aa75ed71a1/language-de>.
- European Commission (2020b), *Youth Guarantee country by country – Portugal*, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?>.
- European Commission (2020c), *Digital Economy and Society Index 2020*.
- European Commission (2020d), *Environmental Implementation Review 2019: Portugal*.
- European Commission (2019a), *In-work poverty in Portugal*.
- European Commission (2019b), *A new formal status for informal carers in Portugal*.
- European Commission (2019c), *Flash Eurobarometer 482 Businesses’ attitudes towards corruption in the EU*, <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2248>.
- European Commission (2018a), *Commission Staff Working Document Amc Blueprint Accompanying The Document Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council And The European Central Bank Second Progress Report On The Reduction Of Non-Performing Loans In Europe, SWD/2018/072 final*.
- European Commission (2017), *Businesses’ attitudes towards corruption in the EU*.
- European Commission (2015a), *Minimum Income Schemes in Europe*.
- European Commission (2015b), *Assessment of separate collection schemes in the 28 capitals of the EU*.
- European Commission (2014), *Assessment of separate collection schemes in the 28 capitals of the EU*.
- EY (2020), *Attractiveness-survey-portugal-2020*, https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/pt_pt/topics/attractiveness/pdf/ey-attractiveness-survey-portugal-2020.pdf.
- Fall, F. and J. Fournier (2015), “Macroeconomic uncertainties, prudent debt targets and fiscal rules”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1230, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jrxv0bf2vmx-en>.
- FATF (2017), *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Portugal*.
- Fournier, J. and A. Johansson (2016), “The effect of the size and the mix of public spending on growth and inequality”, *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, Paris.

- GRECO (2018), *COMPLIANCE REPORT: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*.
- Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais (2019), *Os Benefícios Fiscais em Portugal - Conceitos, metodologia e prática*, <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABACzMDQwAgCG5%2bMmBAAAAA%3d%3d>.
- Guillemette, Y. and D. Turner (2018), "The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060", *OECD Economic Policy Papers*, No. 22, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/b4f4e03e-en>.
- Harding, M. (2014), "The Diesel Differential: Differences in the Tax Treatment of Gasoline and Diesel for Road Use", *OECD Taxation Working Papers*, No. 21, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jz14cd7hk6b-en>.
- IEA (2020), *Global EV Outlook 2020*.
- IEFP (2020), *Informação Mensal do Mercado de Emprego*, <https://www.iefp.pt/documents/10181/10581762/Informa%C3%A7%C3%A3o+Mensal+fevereiro+2021.pdf/b3447128-9b71-44de-a6c7-d80f10656416>.
- ILO (2020) *Portugal: Rapid assessment of the impact of COVID-19 on the economy and labour market*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_749191.pdf.
- ILO (2019), *Decent work in Portugal 2008-2018*.
- ILO (2006), *Strategies and practice for labour inspection*.
- IMF (2021), *Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic*, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>.
- IMF (2020), *Global Financial Stability Report: Bridge to Recovery*, <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2020/10/13/global-financial-stability-report-october-2020#Chapter1>.
- IMF (2019), *Staff Report for the 2019 Article IV Consultation*, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/07/11/Portugal-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-47104>.
- Hyee, R. et al. (2020). "How reliable are social safety nets?: Value and accessibility in situations of acute economic need," *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* 252, OECD Publishing.
- Iverson, B. (2018), "Get in Line: Chapter 11 Restructuring in Crowded Bankruptcy Courts", *Management Science*, Vol. 64/11, pp. 5370-5394, <http://dx.doi.org/10.1287/mnsc.2017.2808>.
- Jin, Y. and S. Amaral-Garcia (2019), "Enhancing judicial efficiency to foster economic activity in Portugal", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1567, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/e8d8f103-en>.
- Johansson, Å. (2008), "Taxation and Economic Growth", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 620, OECD Publishing, Paris.
- KPMG (2017), *Forging the future How financial institutions are embracing fintech to evolve and grow* <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/ke/pdf/thought-leaderships/Forging-with%20bleeds.pdf>
- OECD (2021a), *Health at a Glance 2021: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ae3016b9-en>
- OECD (2021b), *Inheritance Taxation in OECD Countries*, OECD Tax Policy Studies, No. 28, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e2879a7d-en>.
- OECD (2021c), *OECD Economic Surveys: Euro Area 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/214e9f0a-en>.

- OECD (2021d), Services Trade Restrictiveness Index (STRI): Portugal .
<https://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/documents/oecd-stri-country-note-portugal.pdf>
- OECD (2021e), Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>.
- OECD (2020a), *Health at a Glance: Europe 2020: State of Health in the EU Cycle*, <https://doi.org/10.1787/82129230-en> .
- OECD (2020b), *Supporting businesses in financial distress to avoid insolvency during the Covid-19 crisis*, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/supporting-businesses-in-financial-distress-to-avoid-insolvency-during-the-covid-19-crisis-b4154a8b/>.
- OECD (2020c), *Capital Market Review Portugal*, <http://www.oecd.org/corporate/ca/OECD-Capital-Market-Review-Portugal-2020.pdf>.
- OECD (2020d), *Justice Transformation in Portugal: Building on Successes and Challenges*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/184acf59-en> .
- OECD (2020e), *Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond*, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0853ba1d-en> .
- OECD (2020f), *Public employment services in the frontline for employees, jobseekers and employers*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c986ff92-en> .
- OECD (2020g), "Digital Government Index: 2019 results", *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 03, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/4de9f5bb-en>.
- OECD (2020h), *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1686c758-en> .
- OECD (2020i), "Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: Closing the gaps in safety nets", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/17cbb92d-en>.
- OECD (2020j), *Social housing: A key part of past and future housing policy*, <http://www.oecd.org/social/social-housing-policy-brief-2020.pdf> .
- OECD (2020k), *Who Cares? Attracting and Retaining Care Workers for the Elderly*, *OECD Health Policy Studies*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/92c0ef68-en>.
- OECD (2020l), "Workforce and safety in long-term care during the COVID-19 pandemic", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/43fc5d50-en>.
- OECD (2020m), *Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection: Challenges in EU Member States and Policy Options*, *OECD Studies on Water*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6893cdac-en> .
- OECD (2019a), *Better Life Index (Edition 2017)*, *OECD Social and Welfare Statistics (database)*, <https://doi.org/10.1787/678d7570-en>
- OECD (2019b), *OECD Economic Surveys: Portugal 2019*, OECD Publishing, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2019-en.
- OECD (2019c), *OECD Reviews of Pension Systems: Portugal*, *OECD Reviews of Pension Systems*, OECD Publishing, Paris <https://doi.org/10.1787/9789264313736-en>.
- OECD (2019d), *The Path To Becoming A Data-Driven Public Sector*, *OECD Digital Government Studies*, OECD Publishing, Paris <https://doi.org/10.1787/059814a7-en>.
- OECD (2019e), *OECD Review of the Portuguese Public Finance Council (CFP)*, *Independent Fiscal Institutions Review*, OECD Publishing, Paris. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/review-of-portuguese-public-finance-council-2019.pdf>

- OECD (2019f), *Health at Glance 2019 : OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris
<https://doi.org/10.1787/4dd50c09-en>.
- OECD (2019f), *Taxing Energy Use 2019: Using Taxes for Climate Action*, OECD Publishing, Paris
<https://doi.org/10.1787/058ca239-en>.
- OECD (2018a), *Best Practices for Performance Budgeting*, OECD Publishing, Paris,
[https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO\(2018\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/SBO(2018)7/en/pdf)
- OECD (2018b), *Economic Survey Euro Area*, OECD Publishing, Paris,
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-euz-2018-en.
- OECD (2018c), *Good Jobs for All in a Changing World of Work: The OECD Jobs Strategy*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264308817-en> .
- OECD (2017a), *OECD Economic Surveys: Portugal 2017*, OECD Publishing, Paris,
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2017-en .
- OECD (2017b), *Public governance - An Effective And Accountable Public Sector At National And Local Levels*, <https://www.oecd.org/policy-briefs/Portugal-public-governance-an-effective-and-accountable-public-sector.pdf>.
- OECD (2009), *OECD (2009), OECD Employment Outlook 2009: Tackling the Jobs Crisis*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2009-en .
- OECD/European Union (2020), *Health at a Glance: Europe 2020: State of Health in the EU Cycle*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/82129230-en>.
- Perelman, J. et al. (2018), “Reforming the Portuguese mental health system: an incentive-based approach”, *International Journal of Mental Health System*, Vol. 12/25, pp. 1-10.
- Reuters (2021), *As COVID-19 cases rise, Portugal's hospitals face 'war-like' pressure*,
<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-portugal-idUSKBN29R1B8>.
- Reuters (2020), *Portugal government tackles foreign trash issue amid wave of indignation*.
<https://www.reuters.com/article/us-portugal-environment-landfills-idINKBN1ZX2SF>
- Shaaban, A., B. Peleteiro and M. Martins (2020), “COVID-19: What Is Next for Portugal?”, *Frontiers in Public Health*, Vol. 8/329, pp. 1-8, <http://dx.doi.org/10.3389/fpubh.2020.00392>.
- Simões, J. et al. (2017), “Portugal: Health System Review”, *Health Systems in Transition*, Vol. 19/2, pp. 1-184.
- Tatsiramos (2009), “Unemployment Insurance in Europe: Unemployment Duration and Subsequent”, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 7(6).
- Tribunal de Contas (2020), *Opinion of the General State Account (CGE) 1/2019*,
<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Documents/Ano%20econ%C3%B3mico%20de%202019/pcge2019.pdf>.
- Weise, C. (2020), *Portugal's Performance after the Macroeconomic Adjustment Programme*. Economic Briefs 058, October 2020. Brussels. doi:10.2765/58623
- WHO (2020), *Portugal: Country case study on the integrated delivery of long-term care*.
https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0004/426388/05_PORT-CountryRep_WEB.pdf
- WHO (2018), *Health Systems Review: Portugal*.
https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/366983/portugal-review-report-eng.pdf
- World Bank (2020), *Doing Business Indicators*,
<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=IC.TAX.DURS&country=> (accessed on 8 december 2020).
- Wulfgram and Fervers (2013), “Unemployment and Subsequent Employment Stability: Does Labour Market Policy Matter?”, *IZA Discussion Paper, No. 7193*.

Annexe 1.A. Progrès accomplis en matière de réformes structurelles

Dans cette annexe sont passées en revue les suites données aux recommandations formulées dans l'Étude économique de février 2019.

Recommandations	Mesures prises depuis la précédente <i>Étude</i> (février 2019)
Améliorer l'environnement des entreprises	
Revoir la réglementation de l'aménagement du territoire et limiter les pouvoirs discrétionnaires des communes concernant les procédures d'octroi de licences.	Aucune mesure prise.
Alléger les obligations d'entrée pour les services professionnels.	L'autorité portugaise de la concurrence a pris des mesures pour adopter les recommandations de l'OCDE formulées dans l'examen 2018 de la politique de la concurrence.
Améliorer l'efficacité de l'infrastructure portuaire en renégociant les contrats de concession, en annexant des accords de niveau de service aux contrats nouvellement négociés et en favorisant la concurrence intraportuaire entre les terminaux.	Aucune mesure prise.
Supprimer plus rapidement que prévu les dispositifs d'aide à la production d'électricité à prix garantis.	Le mécanisme de tarifs d'achat prévu pour le suréquipement en parcs éoliens et le régime administratif de rémunération des capacités de production applicable aux centrales hydroélectriques de type « marchand » ont été abrogés en 2020.
Favoriser les négociations salariales au niveau des entreprises, notamment en fixant des limites plus contraignantes aux possibilités d'extension administrative des accords sur les salaires.	Aucune mesure prise.
Envisager d'autoriser le remboursement des crédits d'impôt en faveur de la recherche-développement (R-D) des entreprises déficitaires ou de prolonger le délai de report en avant.	Le dispositif de crédit d'impôt SIFIDE prévoit plus d'avantages pour les jeunes entreprises et les PME (une majoration de 15 % du taux de base, passant de 32.5 % à 47.5 %, une couverture à 120 % des salaires des doctorants embauchés par ces entreprises, un bonus de 110 % pour les projets à vocation écologique). Les entreprises disposent d'un délai de 8 ans pour déduire le crédit d'impôt dont elles bénéficient.
Améliorer la qualité de l'enseignement et l'égalité des chances face à l'éducation	
Collecter des données et publier des indicateurs sur le marché du travail (emploi, chômage, avantages salariaux) en fonction des niveaux d'instruction et des filières d'études, et en ventilation par région, pour faciliter une meilleure orientation dans le choix des études et de la profession.	Aucune mesure prise.
Développer les programmes de formation professionnelle judicieusement conçus (comme « Aprendizagem » et « Cursos de Educação e Formação de Adultos ») de façon à ce qu'ils puissent toucher un plus grand nombre de personnes peu qualifiées.	L'amélioration du système d'apprentissage (« Sistema de Aprendizagem ») a été une priorité, avec la révision des programmes, l'instauration des conditions nécessaires à l'accomplissement d'un stage rémunéré à la fin de la formation et des investissements dans la formation des enseignants. Le programme « Cursos de Educação e Formação de Adultos » cible la population adulte peu qualifiée et devrait monter en puissance avec le déploiement du plan pour la reprise et la résilience. Les autres programmes ciblés sont « Vida Ativa Qualifica+ », « Jovem + Digital » et « Português Língua de Acolhimento ».
Prendre mieux en compte le profil des élèves et leurs besoins spécifiques dans les décisions de répartition des ressources entre les établissements et conférer à ces derniers plus d'autonomie pour ajuster les effectifs des classes en conséquence.	Des fonds complémentaires et des moyens humains supplémentaires sont alloués aux établissements scolaires situés dans des zones défavorisées, conformément au programme national pour la réussite à l'école et aux divers programmes d'aide sociale, d'action locale et d'aide à la personne.
Mettre en place un système incitatif pour attirer les enseignants et les chefs d'établissement les plus expérimentés vers les écoles défavorisées.	Aucune mesure prise.
Réduire le dualisme du marché du travail pour améliorer la qualité des emplois et consolider les incitations à se former.	Les mesures pour l'emploi adoptées en 2019 ont ramené de trois à deux ans la durée maximum cumulée des contrats à durée déterminée

	successifs. La durée des exonérations de cotisations sociales en faveur des jeunes qui obtiennent leur premier emploi et des chômeurs de longue durée a été allongée dans le but d'encourager la conclusion de contrats à durée indéterminée.
Rehausser le niveau des compétences en gestion en élaborant des formations spécifiques destinées aux managers.	Diverses mesures de formation ont été mises en place dans le secteur public (programmes de formation au développement des compétences de direction et à la gestion des affaires publiques, cours de perfectionnement à la gestion publique, etc.).

Études économiques de l'OCDE

PORTUGAL 2021 (VERSION ABRÉGÉE)

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, la pandémie a déclenché une profonde récession au Portugal et mis une pression énorme sur le système de santé. La réponse politique a permis de surmonter le choc et la reprise s'accélère, soutenue par les progrès de la vaccination. Cependant, la crise laissera certainement des marques, avec une augmentation de la pauvreté et des inégalités. Pour garantir une reprise inclusive, il faudra renforcer les politiques de santé et du marché du travail. L'action politique doit également traiter de nouveaux risques financiers et budgétaires. Une mise en œuvre rapide et efficace du Plan National pour la Reprise et la Résilience aidera à relever ces défis et à assurer une relance durable. L'adoption plus large des technologies numériques – grâce à de meilleures infrastructures et au développement des compétences – peut stimuler la croissance à long terme. Doter la population de compétences numériques et fondamentales, tout en promouvant l'investissement et l'innovation dans les petites entreprises, sera crucial pour récolter les fruits de la transformation numérique, sans laisser personne de côté.

CHAPITRE THÉMATIQUE : TIRER LE MEILLEUR PARTI DE LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE

**Volume 2021/11
Décembre 2021**



PDF ISBN 978-92-64-72014-5

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2021
(18 NUMÉROS)



9 789264 720145