

Chapitre 2

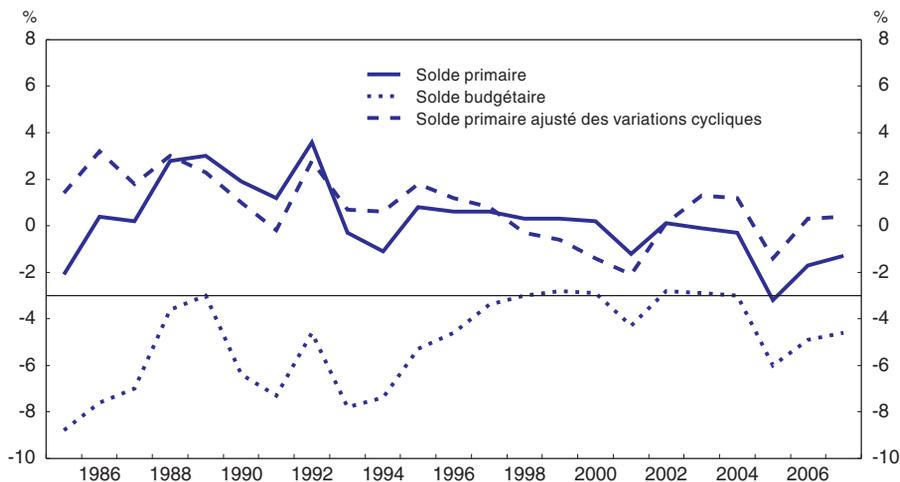
Assurer la viabilité des finances publiques

La politique budgétaire n'a pas permis de ramener durablement le déficit sous le seuil de 3 % du produit intérieur brut (PIB) prévu par le Pacte de stabilité et de croissance. Le programme d'assainissement de 2005 conçu pour réduire le déficit budgétaire de 6 % à 1.5 % du PIB entre 2005 et 2009 est examiné dans ce chapitre. À cet égard, les réformes de fond engagées en matière de dépenses vont dans la bonne direction, mais leur mise en œuvre reste ardue. En outre, les autorités doivent aller au-delà des mesures annoncées afin d'assurer la viabilité des finances publiques, notamment en réformant le régime général des pensions. Parmi les autres mesures pouvant être envisagées, on peut citer l'adoption de règles contraignantes de plafonnement des dépenses à moyen terme pour les principaux secteurs de dépenses et l'évaluation plus systématique du rapport coûts-avantages des investissements publics. Par ailleurs, simplifier le système d'imposition – et le modifier moins fréquemment – contribuerait à la fois à gonfler les recettes fiscales et à soutenir la croissance économique.

Ces vingt dernières années, la politique budgétaire du Portugal a connu une évolution en dents de scie (graphique 2.1). De volumineux déficits – souvent supérieurs à 5 % du produit intérieur brut (PIB) – ont été enregistrés jusqu’au milieu des années 90. Le déficit des administrations publiques a ensuite été ramené progressivement sous la barre des 3 % en 1999-2000, cette réduction ayant été facilitée par la baisse des taux d’intérêt dans le contexte du processus d’adhésion à la zone euro, ainsi que par l’envolée des recettes fiscales liée au dynamisme de l’expansion économique. Cet assainissement a toutefois été temporairement interrompu en 2001, année où le déficit s’est hissé aux alentours de 4¼ % du PIB, avant de reprendre de 2002 à 2004. Au cours de cette période, le déficit a été maintenu à 3 % du PIB ou légèrement en deçà. La situation structurelle des finances publiques est toutefois restée précaire : le programme d’assainissement incluait des mesures ponctuelles représentant 2 points de PIB par an en moyenne, tandis que les dépenses ont continué à augmenter rapidement. En 2005, lorsque les autorités ont renoncé aux mesures ponctuelles destinées à gonfler les recettes et lorsque les pressions structurelles et conjoncturelles sur les dépenses se sont accentuées, le déficit a bondi jusqu’à un nouveau niveau record de 6 % du PIB. Le Portugal s’est alors trouvé confronté au même problème épineux qu’en 2002, mais dans un contexte économique encore plus déprimé. À l’automne 2005, pour la deuxième fois depuis 2002, le Conseil de l’Union européenne (UE) a estimé que le Portugal se trouvait en situation de déficit excessif (encadré 2.1).

Graphique 2.1. Soldes budgétaires du Portugal

En pourcentage du PIB



Source : OCDE, n° 78 des Perspectives économiques.

S’il devait perdurer, le déficit primaire des administrations publiques corrigé des variations cycliques (qui s’établit à 1½ pour cent du PIB) se traduirait par une augmentation

Encadré 2.1. **Les programmes de stabilité et de croissance du Portugal et la procédure concernant les déficits excessifs**

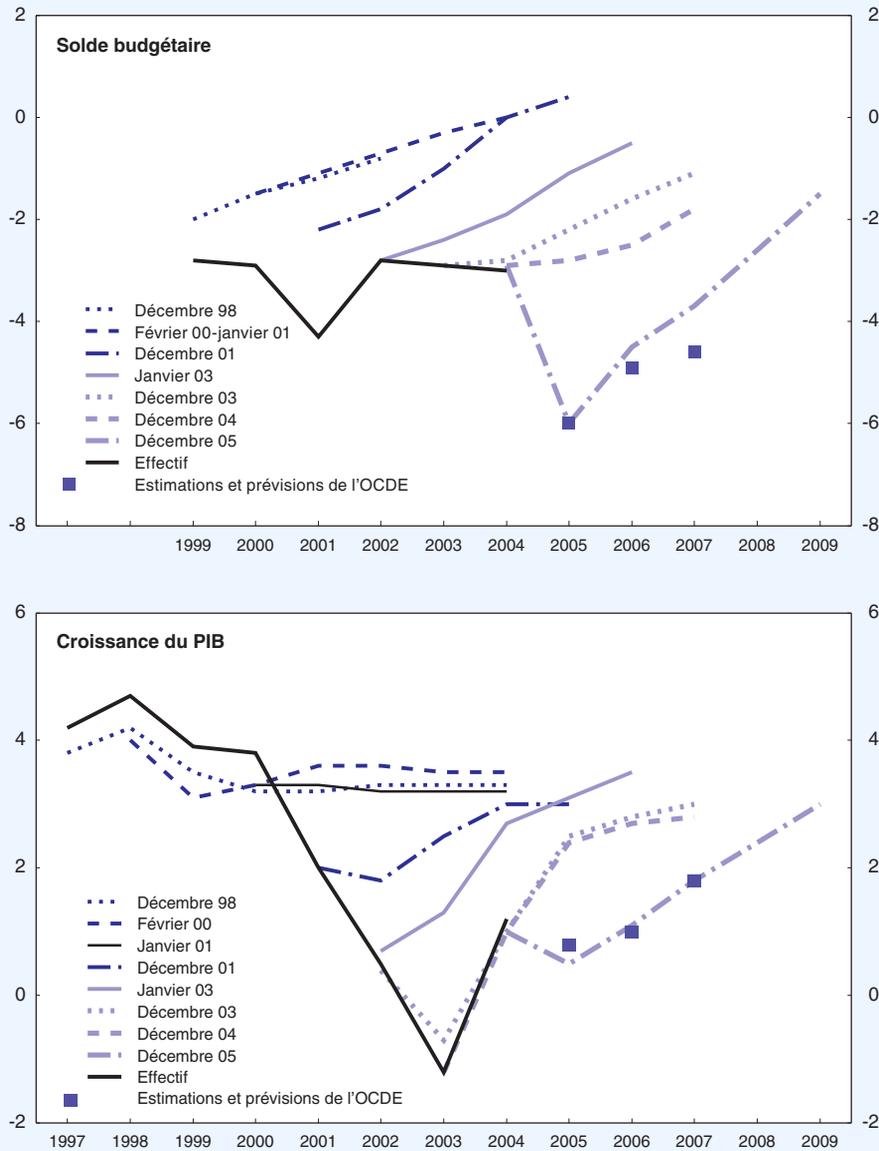
Le principal objectif des programmes de stabilité et de croissance successifs du Portugal a toujours été de réduire le déficit budgétaire global et de conserver un excédent primaire à moyen terme. Ainsi, les quatre programmes soumis à la Commission européenne de fin 1998 à fin 2001 traçaient des perspectives d'assainissement qui, si elles s'étaient concrétisées, se traduiraient aujourd'hui par un budget équilibré. Néanmoins, la situation de départ de chacun de ces programmes s'est révélée plus précaire qu'escompté initialement¹, et le rythme d'assainissement des finances publiques a généralement été moins rapide que prévu, si bien que les objectifs budgétaires à moyen terme n'ont jamais été atteints (graphique 2.2, partie supérieure)². Une des raisons des dérapages budgétaires observés depuis 2000 par rapport aux programmes de stabilité et de croissance réside dans la surestimation systématique de l'expansion économique future (graphique 2.2, partie inférieure). La récession de 2001-05, en particulier, s'est révélée plus longue que prévu et la croissance n'a pas retrouvé sa trajectoire précédente à moyen terme de 3 %, contrairement à ce qui avait été supposé dans les programmes de stabilité et de croissance. Après avoir examiné les situations budgétaires et les hypothèses économiques sous-jacentes aux programmes de stabilité des pays de l'Union européenne (UE), Milesi-Ferretti *et al.* (2004) parviennent à la conclusion que les déficits tendent à rester plus élevés si les gouvernements fondent leurs programmes sur des hypothèses économiques optimistes. Dans ce cas de figure, il est notamment à craindre que les États soient moins enclins à engager des réformes structurelles, et qu'ils se retrouvent finalement dans des situations budgétaires plus difficiles que les pays ayant retenu des prévisions de croissance plus réalistes. Comme indiqué ci-après, l'autre raison essentielle de ces dérapages budgétaires réside dans l'incapacité des pouvoirs publics à réaliser leurs objectifs de dépenses primaires à moyen terme, définis en pourcentage du PIB.

Depuis qu'il a rejoint l'Union économique et monétaire (UEM), le Portugal a fait l'objet à deux reprises de la procédure concernant les déficits excessifs. Dans un premier temps, après la dégradation rapide de son solde budgétaire en 2001 (qui était passé au-dessus de 4 % du PIB), le Portugal a été, en octobre 2002, le premier État membre de l'UE contre lequel la Commission européenne ait déclenché la procédure concernant les déficits excessifs, décision qui a été confirmée par le Conseil en novembre 2002. En conséquence, le programme de stabilité et de croissance présenté par le gouvernement portugais fin décembre 2002 comprenait un train de mesures destinées à maîtriser durablement les dépenses. La Commission européenne et le Conseil ont approuvé ces mesures, estimant qu'elles étaient conformes à la recommandation demandant aux autorités portugaises d'engager une action efficace pour mettre un terme à cette situation de déficit excessif. Le programme de stabilité pour la période 2004-07 a également reçu l'aval de la Commission européenne et du Conseil. Au printemps 2004, sur recommandation de la Commission, le Conseil a abrogé sa décision constatant l'existence d'un déficit excessif au Portugal, après avoir conclu que les autorités portugaises s'étaient conformées à la recommandation leur enjoignant de mettre un terme à la situation de déficit excessif aussi rapidement que possible.

Le 22 juin 2005, lorsqu'il est devenu clair que le plafond de 3 % du PIB fixé en matière de déficits serait largement dépassé, la Commission a déclenché pour la seconde fois la procédure concernant les déficits excessifs contre le Portugal. Le 20 juillet 2005, la Commission a suggéré au Conseil d'adopter une recommandation enjoignant aux autorités portugaises d'améliorer la situation budgétaire à court terme et de remédier à son déficit excessif au plus tard d'ici à la fin de 2008, par le biais de mesures structurelles. En septembre 2005, le Conseil a

Encadré 2.1. Les programmes de stabilité et de croissance du Portugal et la procédure concernant les déficits excessifs (suite)

Graphique 2.2. Les programmes de stabilité et de croissance du Portugal



Source : Autorités nationales et OCDE, n° 78 des Perspectives économiques.

constaté l'existence d'un déficit public excessif et suivi l'avis de la Commission. Il a notamment estimé que le pays se trouvait effectivement dans des circonstances particulières, qui justifiaient une extension à 2008 du délai imparti pour remédier au déficit excessif, considérant qu'un effort trop important sur une brève période pourrait se révéler économiquement coûteux, compte tenu de la faiblesse de la conjoncture au Portugal. Le Conseil a recommandé aux autorités de prendre les mesures nécessaires pour assurer une réduction du déficit structurel de 1.5 point de PIB en 2006, suivie toutes les

Encadré 2.1. Les programmes de stabilité et de croissance du Portugal et la procédure concernant les déficits excessifs (suite)

années consécutives par des diminutions sensibles d'au moins $\frac{3}{4}$ point de PIB jusqu'à la correction du déficit excessif. En outre, le Conseil a demandé aux autorités portugaises de déployer les efforts d'assainissement nécessaires pour que leur position budgétaire soit proche de l'équilibre ou excédentaire à moyen terme, en réduisant le déficit budgétaire corrigé des variations conjoncturelles – déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires – d'au moins 0.5 point de PIB par an après correction du déficit excessif.

1. L'année en cours a généralement été considérée comme meilleure qu'elle ne l'a été réellement. En outre, les changements méthodologiques dans les statistiques budgétaires ont contribué à une augmentation *ex post* du déficit.
2. Le Portugal n'est bien entendu pas le seul pays dans cette situation (voir n° 78 des *Perspectives économiques de l'OCDE*, graphique 1.10 pour une illustration des versions successives des programmes de stabilité pour la zone euro dans son ensemble).

continue du ratio dette/PIB, et entamerait davantage la confiance du secteur privé. Le Portugal court également le risque de voir les taux d'intérêt à long terme, qui sont aujourd'hui relativement bas au niveau international, augmenter de nouveau, tandis que la persistance de volumineux déficits pourrait se traduire par une prime de risque sur les obligations d'État, ce qui dégraderait encore la situation budgétaire du pays¹. À l'inverse, des finances publiques saines étayeraient la croissance sur le long terme, en permettant aux stabilisateurs automatiques de jouer pleinement en période de récession, de sorte que le secteur public serait davantage à même de satisfaire les besoins de développement à long terme du Portugal et d'améliorer l'environnement des entreprises, en renforçant l'efficacité des services publics. Les autorités sont pleinement conscientes de la situation inquiétante des finances publiques et sont déterminées à y remédier. Ce chapitre offre une analyse des raisons pour lesquelles la stratégie d'assainissement de 2002-04 a échoué, une évaluation du programme d'assainissement actuel, ainsi que des recommandations de mesures complémentaires destinées à garantir la viabilité budgétaire.

Pourquoi la réduction du déficit de 2002-04 a-t-elle été de courte durée?

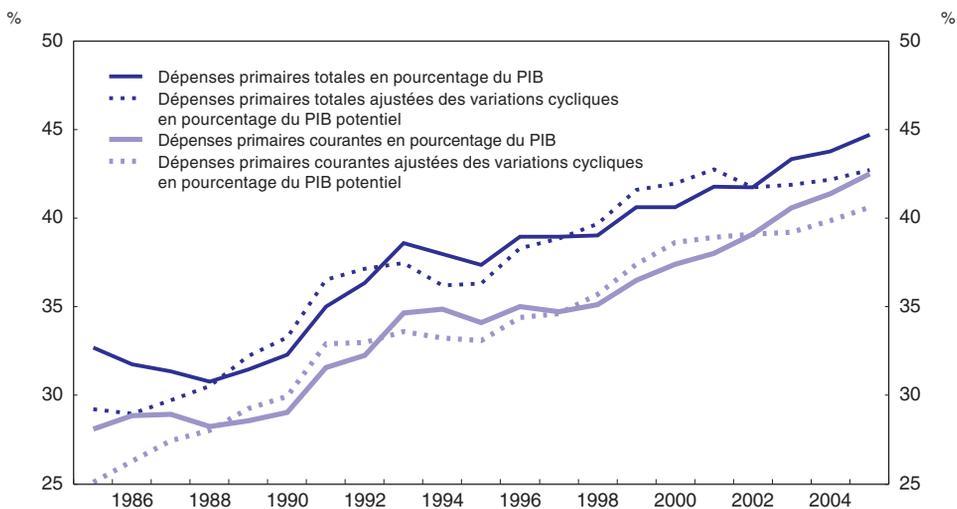
La stratégie globale était adaptée

La stratégie conçue en 2002 pour contenir le déficit budgétaire et se conformer aux exigences du Pacte de stabilité et de croissance s'articulait autour de deux axes : obtenir rapidement les résultats requis par la procédure concernant les déficits excessifs au moyen d'une hausse du taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), de mesures d'urgence de réduction ou de gel des dépenses, ainsi que de mesures ponctuelles, tout en préparant et en lançant les actions de fond nécessaires pour maîtriser les dépenses à moyen terme. La poursuite de ce second objectif s'est traduite par la fermeture de certains organismes gouvernementaux, des initiatives allant dans le sens d'une réorganisation en profondeur du système de santé, le lancement d'une réforme de l'administration publique, la rationalisation des services d'enseignement, et l'approbation d'une loi de stabilité budgétaire devant permettre de mieux maîtriser les dépenses.

Cette stratégie était adaptée pour faire face à la fois à l'urgence de la situation, et à la nécessité de remédier à la fragilité des finances publiques portugaises par le biais de mesures structurelles, qui sont généralement longues à mettre en œuvre et à porter leurs

fruits. Comme cela avait été souligné dans l'*Étude économique* de 2004 consacrée au Portugal, l'origine de la faiblesse persistante des finances publiques se trouve du côté des dépenses. Les dépenses primaires sont en effet orientées à la hausse depuis 15 ans. En données corrigées des variations cycliques, les dépenses primaires des administrations publiques ont enregistré une forte augmentation, interrompue à quelques reprises seulement, entre la fin des années 80 et le début des années 2000 (graphique 2.3). Les gains inattendus retirés de la baisse des taux d'intérêt au cours des années 90 (qui a réduit les charges d'intérêts nettes des administrations publiques de 5½ points de PIB environ) ont été utilisés pour financer une hausse des dépenses primaires courantes, au lieu d'être affectés à l'assainissement budgétaire. Les dépenses ont notamment pris une orientation procyclique au cours des périodes d'écart de production positif, comme en 1989-92 et en 1997-2000. En fait, si l'excédent de 3 % environ du solde primaire corrigé des variations cycliques enregistré à la fin des années 80 avait été conservé, le budget global serait maintenant proche de l'équilibre. Au lieu de quoi, les dépenses ont continué à augmenter et les recettes ont dû être accrues pour empêcher que le déséquilibre des finances publiques ne s'aggrave. Les deux postes qui contribuent le plus fortement à l'évolution à la hausse des dépenses publiques sont la rémunération des employés de l'État et les transferts sociaux. La rémunération des employés de l'État (qui comprend les salaires, dont le montant a augmenté jusqu'en 2002, ainsi que les transferts et cotisations au système de sécurité sociale des fonctionnaires) a augmenté de 3.1 points de PIB au cours des 15 dernières années, et les prestations sociales versées aux ménages de 5.5 points de PIB. Lorsqu'on ventile la hausse des dépenses publiques suivant des critères de classification fonctionnelle, la protection sociale se caractérise par la plus forte augmentation au cours de cette période (5.7 points de PIB, essentiellement au titre des pensions de vieillesse), suivie par la santé (3.1 points de PIB) et l'enseignement (1.8 point de PIB). En outre, la qualité des services publics n'a pas évolué à la hausse parallèlement aux dépenses, ce qui laisse entrevoir des problèmes d'efficience. Tel est notamment le cas dans les secteurs de l'enseignement, ainsi que le montre le chapitre suivant, et des soins de santé (voir Guichard, 2004).

Graphique 2.3. **Dépenses primaires des administrations publiques portugaises**



Source : OCDE, n° 78 des *Perspectives économiques*.

La mise en œuvre des réformes structurelles a été inégale et, dans certains, cas trop lente

Les efforts d'assainissement de 2002-04 n'ont pas permis d'inverser le mouvement de hausse des dépenses primaires courantes. En données corrigées des variations cycliques, la progression des dépenses courantes exprimées en pourcentage du PIB potentiel s'est ralentie en 2002-04, puis s'est accélérée en 2005 (graphique 2.3). Plusieurs facteurs expliquent la pression continue à la hausse des dépenses :

- Les mesures ponctuelles, en permettant d'obtenir une amélioration rapide du déficit budgétaire de base, ont atténué le sentiment d'urgence et entamé la détermination nécessaire pour s'engager dans des réformes structurelles douloureuses. Alors qu'elles étaient censées disparaître progressivement, ces mesures ont pris une importance croissante destinée à compenser le manque de progrès sur le front des réformes.
- Il était politiquement difficile de maintenir des mesures d'urgence généralisées en matière de salaires, de progression de carrière automatique et d'embauches, et les autorités ont assoupli leur position au début de 2005, à l'approche des élections législatives. Or, la réforme des administrations publiques s'était enlisée et n'avait pu déboucher sur les économies escomptées au départ : seuls quelques organismes publics ont été fermés et la réorganisation prévue de l'administration centrale a marqué le pas ; la *Bolsa de Emprego Público* (bourse de l'emploi public) créée pour favoriser la mobilité des fonctionnaires n'a guère été utilisée ; l'évaluation des fonctionnaires, bien qu'adoptée par le Parlement en 2004, n'a pu être mise en œuvre de manière systématique ; enfin, le nouveau statut des gestionnaires, leur imposant des obligations de résultats et renforçant leur autonomie ainsi que leur responsabilité, et le nouveau système de carrière et de rémunération des fonctionnaires n'ont pu être approuvés.
- La réforme dite du « big bang » engagée dans le secteur de la santé a ralenti l'évolution à la hausse des dépenses, sans déboucher toutefois sur une réduction de leur niveau dans un contexte de demande de soins insatisfaite. Cette réforme n'en demeure pas moins une des principales réussites des efforts d'assainissement entrepris. Elle a notamment permis un meilleur suivi des dépenses hospitalières (alors que les déficits étaient jusqu'alors financés passivement *a posteriori* sur le budget général²). Une des différences essentielles entre cette réforme et les autres qui ont été lancées au même moment réside dans l'approche globale et radicale retenue par les autorités³.
- Le programme antérieur de réformes structurelles n'a pas intégré le problème du régime général des pensions. En 2001 a été engagée une réforme de ce régime, caractérisée par la définition d'une nouvelle formule de calcul des pensions de vieillesse et d'invalidité, mais elle prévoyait une très longue période de transition et n'a eu qu'un impact mineur sur les dépenses à court terme. Aucune mesure complémentaire n'a été prise en 2002-04, tandis que la convergence des pensions minimums vers le salaire minimum s'est accélérée, ce qui s'est traduit par des pressions accrues sur les dépenses en 2004-06⁴. Globalement, les dépenses au titre des pensions des salariés des secteurs privé et public ont continué à augmenter rapidement tout au long de l'année 2005.
- La loi-cadre de 2001 sur le budget de l'État et la loi de stabilité budgétaire de 2002 ont constitué de grands pas en avant, puisqu'elles ont introduit des programmes de dépenses pluriannuels et visaient à renforcer la coordination financière entre toutes les entités des administrations publiques, mais elles n'ont pas été pleinement appliquées.

- Les taux d'imposition ont été abaissés trop rapidement (celui de l'impôt sur les sociétés a été réduit de 5 points de pourcentage en 2004) après que le déficit fut repassé sous la barre des 3 %, alors que la situation n'avait pas fondamentalement changé. Une avancée notable a toutefois été observée sur le front fiscal, sous la forme de gains d'efficacité dans le recouvrement de l'impôt (dont l'impact est estimé aux alentours de 0.6 % du PIB en 2005).

Le doublement du déficit, passé de 3 % à près de 6 % du PIB entre 2004 et 2005, est intervenu malgré certaines mesures d'assainissement et est imputable dans une large mesure (de l'ordre de 2 points de PIB) à la décision de renoncer aux mesures ponctuelles pour réduire le déficit, conformément aux précédentes recommandations de l'OCDE. Il s'explique également par : i) une croissance plus faible en 2005 qu'en 2004 (cet impact conjoncturel peut être estimé à ½ point de PIB) et ii) par une dégradation du déficit structurel (½ point de PIB). En données corrigées des variations cycliques, l'augmentation des dépenses primaires n'a été que partiellement compensée par la hausse des recettes fiscales, due à une meilleure administration de l'impôt et à la décision de relever le taux de TVA en juillet 2005 (après qu'un audit commandé alors par le gouvernement sorti des urnes eut révélé qu'à politiques inchangées, le déficit atteindrait probablement 6.8 % du PIB)⁵.

Maximiser les chances de réussite du nouveau programme

Le programme d'assainissement actuel est exposé dans les mises à jour de juin 2005 et de décembre 2005 du programme de stabilité et de croissance du Portugal (voir le tableau de l'annexe). Marqué par la nécessité urgente d'une certaine austérité à court terme, comme le programme précédent, il conjugue des mesures d'urgence destinées à contenir l'augmentation de la masse salariale à court terme et des hausses d'impôts incluses dans le collectif budgétaire de 2005 et le budget de 2006 (encadré 2.2) avec des réformes de fond, visant à remédier aux déficiences chroniques des dépenses publiques et à garantir la viabilité budgétaire. Une différence essentielle avec la stratégie de 2002-04 tient à la décision des autorités de renoncer aux mesures ponctuelles. C'est seulement parce que le Portugal s'est vu accorder une période plus longue pour ramener son déficit sous la barre des 3 %, dans le cadre de la seconde procédure pour déficit excessif ouverte à son encontre (encadré 2.1), qu'une telle décision a été possible. L'objectif, approuvé par les autorités européennes, est de revenir à un déficit inférieur à 3 % du PIB en 2008 (2.6 % du produit intérieur brut) et de le ramener à 1.5 % du PIB en 2009. Les efforts d'assainissement prévus, mesurés par la réduction du déficit corrigé des variations cycliques, représentent en moyenne environ 0.9 point de PIB potentiel par an⁶. Toutefois, le scénario macroéconomique qui sous-tend ce programme pourrait, une fois encore, pêcher par excès d'optimisme, puisqu'il prévoit une montée en régime progressive de la croissance à 3 % en 2009. Compte tenu d'un écart de production négatif estimé à 3½ pour cent en 2005 (chiffre de l'OCDE) et d'une croissance de la production potentielle estimée à un peu moins de 1½ pour cent, cette projection implique que l'écart serait comblé en 2009.

À court terme, une part importante de l'ajustement s'inscrit au chapitre des recettes. Il aurait été préférable que les efforts d'assainissement à court terme soient davantage axés sur les dépenses, mais l'alourdissement de la fiscalité est apparu comme un « mal nécessaire » compte tenu de la situation actuelle des finances publiques portugaises. Certaines mesures n'en demeurent pas moins regrettables. Ainsi, la création d'une nouvelle tranche d'imposition, assortie d'un taux d'imposition marginal plus élevé, pour

Encadré 2.2. **Les mesures annoncées en 2005 pour réduire le déficit à court terme**

Mesures temporaires destinées à contenir l'augmentation de la masse salariale

Les progressions de carrière automatiques dans le secteur public ont été gelées. La revalorisation des salaires dans le secteur public a été limitée à 1.5 % en 2006 (soit en deçà du taux d'inflation anticipé).

Afin de réduire le nombre de fonctionnaires, l'État ne remplacera qu'un agent sur deux lors des départs en retraite.

La loi de finances 2006 impose en outre un gel des dépenses de personnel aux collectivités locales.

Hausses d'impôts

Le taux normal de la TVA a été porté de 19 % à 21 % en juillet 2005, ce qui représente un taux nettement plus fort que celui en vigueur dans l'Espagne voisine (16 %) et un des plus élevés de l'UE.

Le taux de la taxe sur le tabac sera augmenté de 15 % chaque année de 2006 à 2009.

Le taux de la taxe sur les produits pétroliers est relevé de 7.5 centimes d'euro par litre en trois étapes (à raison de 2.5 centimes par litre à chaque fois), début 2006, 2007 et 2008. Cette majoration s'ajoute à la hausse normale due à l'inflation.

Une nouvelle tranche d'imposition a été créée pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les revenus annuels supérieurs à 60 000 euros sont soumis à un taux marginal d'imposition de 42 % (au lieu de 40 % précédemment).

Les prélèvements fiscaux sur les pensions versées ont été alourdis et il est prévu de les aligner en fin de compte sur ceux effectués sur les salaires.

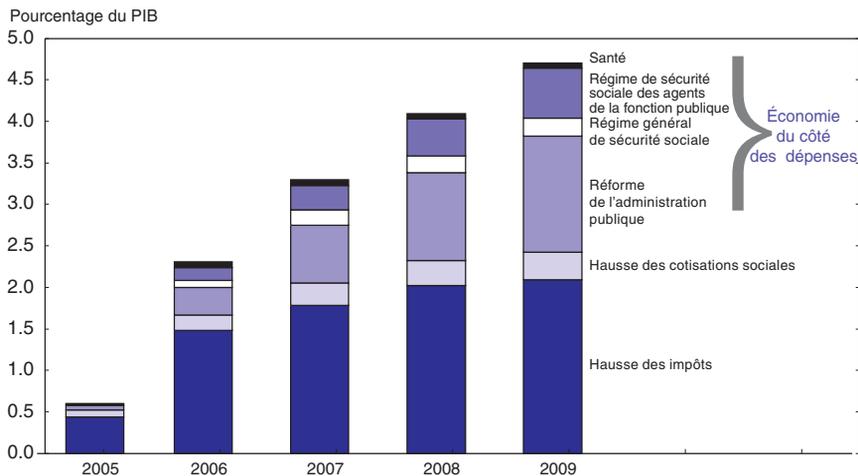
Certains dispositifs spéciaux et avantages fiscaux ont été revus à la baisse, mais d'autres ont été créés, notamment en matière d'épargne-retraite.

les hauts revenus complique encore le système fiscal et crée de nouvelles contre-incitations au travail. Ces dernières années, d'autres États membres de l'UE ont choisi au contraire de réduire le nombre de tranches d'imposition. Face à cet alourdissement de la ponction fiscale, il sera encore plus important de poursuivre les efforts en matière de lutte contre la fraude fiscale afin de susciter une augmentation des recettes.

Mettre en œuvre des réformes de fond pour assurer la viabilité budgétaire

L'impact direct des récentes mesures de réforme devrait représenter une économie nette de 2.6 points de PIB pour le budget d'ici à 2009, l'augmentation de la pression fiscale se traduisant parallèlement par 2.1 points de PIB de recettes supplémentaires (graphique 2.4)⁷. Globalement, cette stratégie va dans la bonne direction. Néanmoins, l'objectif que s'est fixé le gouvernement de réduire le ratio déficit/PIB de quelque 4½ points de pourcentage de 2005 à 2009 (ce qui implique une amélioration du solde primaire corrigé des variations cycliques se chiffrant à 3.7 points de PIB potentiel) semble ambitieux, étant donné le récent dérapage budgétaire et les difficultés qu'a eues le Portugal à mettre en œuvre des réformes structurelles en matière de dépenses. L'objectif restera donc difficile à atteindre. Il est à craindre que certaines réformes essentielles, dont les travaux préparatoires viennent de débiter, ne prennent du retard. *Lorsque des dispositions législatives pertinentes ont déjà été approuvées, il convient donc qu'elles soient appliquées sans délai. De même,*

Graphique 2.4. Impact escompté des principales mesures d'assainissement



Source : Programme de stabilité et de croissance, décembre 2005.

lorsque le processus de réforme en est encore au stade des intentions déclarées, il faut que celles-ci se traduisent rapidement par des propositions concrètes, puis par l'adoption de dispositions législatives et leur mise en œuvre effective. Pour l'heure, les réformes structurelles se concentrent dans quatre domaines : l'administration publique, la sécurité sociale, la santé, et les dépenses des collectivités locales ainsi que des fonds et services autonomes⁸.

Accélérer la réforme de l'administration publique

La réforme de l'administration publique, qui devrait permettre d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques, joue un rôle central dans la stratégie d'assainissement budgétaire. Plus de la moitié des économies (1.4 point de PIB d'ici à 2009) devraient résulter de cette réforme, et des économies substantielles sont escomptées dès 2006. Cette réforme s'inscrit de manière bienvenue dans la continuité des tentatives antérieures, mais elle est plus ambitieuse. Afin d'accélérer sa mise en œuvre, les pouvoirs publics ont notamment retenu une approche plus globale que par le passé. Elle fait intervenir simultanément l'ensemble des ministères, ce qui semble plus efficace que de procéder domaine par domaine. La réforme s'articule autour de cinq grandes lignes d'action complémentaires :

- Premièrement, une restructuration majeure de l'administration centrale est prévue, la nouvelle organisation de chaque ministère devant être définie d'ici juin 2006. L'objectif est de revoir et de rationaliser les fonctions de l'administration centrale. Certaines seront confiées au secteur privé, d'autres transférées aux régions ou décentralisées au niveau des collectivités locales. Un contrôleur financier sera nommé au sein de chaque ministère et chargé d'aider à la préparation du budget, ainsi qu'au contrôle de son exécution, sous la double responsabilité du ministère des Finances et du ministère concerné.
- Deuxièmement, les conditions juridiques d'emploi, de carrière et de rémunération dans l'administration publique doivent être alignées sur les règles en vigueur dans le secteur privé, en vue de réaliser des gains d'efficacité et de favoriser la mobilité des fonctionnaires vers le secteur privé. Les mesures programmées pour début 2007 incluent notamment la réduction du nombre de carrières, le couplage des rémunérations et des

promotions avec les résultats obtenus, et le versement de rémunérations satisfaisantes pour les emplois hautement qualifiés.

- Troisièmement, la bourse de l'emploi public créée par le gouvernement précédent, dont l'utilisation est restée marginale, sera réformée. Alors que la restructuration de l'administration centrale devrait se traduire par des fermetures et des fusions de services impliquant des transferts importants de fonctionnaires vers cette bourse, les autorités sont en train de définir de nouvelles règles afin de les encourager à suivre des formations et de les inciter à la mobilité au sein du secteur public, ou vers le secteur privé. Les modalités précises de cette réforme n'ont pas encore été arrêtées, mais les dispositifs d'incitation à la mobilité pourraient, par exemple, prendre la forme de réductions des rémunérations lorsque les fonctionnaires restent inscrits quelque temps à la bourse de l'emploi.
- Quatrièmement, la loi sur l'évaluation des fonctionnaires (adoptée sous le gouvernement précédent mais appliquée seulement en partie) sera révisée d'ici à fin 2006 et adaptée à des catégories particulières (enseignants, médecins, membres des forces armées) en vue d'une extension du système d'évaluation à l'ensemble de l'administration publique en 2007.
- Enfin, la procédure budgétaire est également modifiée progressivement : la loi de finances 2006 contient un programme pluriannuel de réduction des dépenses. La deuxième étape projetée est de réviser et d'appliquer pleinement la loi-cadre de 2001 sur le budget (en particulier les dispositions relatives aux plafonds de dépenses pluriannuels).

Maîtriser les dépenses de sécurité sociale

Dans le cadre du système actuel, les pressions qui s'exercent sur les dépenses sont déjà fortes et devraient augmenter à un rythme insoutenable. Une réforme courageuse du généreux régime de pensions des salariés du secteur public, qui est déficitaire depuis plusieurs années, a déjà été approuvée en 2005 (encadré 2.3). Ce régime spécifique a été fermé aux nouveaux employés du secteur public (qui seront affiliés au régime général) et sera progressivement aligné sur les conditions (moins avantageuses) du système général de sécurité sociale. Cette réforme devrait non seulement contribuer à atténuer les pressions qui s'exercent sur les dépenses, mais aussi favoriser la mobilité des fonctionnaires vers le secteur privé. Un groupe de travail a été créé pour définir les modalités d'une réforme du régime général des pensions. Dans l'intervalle, l'accent est mis sur la création de dispositifs d'incitation destinés à relever l'âge effectif de départ en retraite, qui se traduisent par de lourdes pénalités en cas de cessation anticipée d'activité (c'est-à-dire avant l'âge légal de la retraite, fixé à 65 ans) ainsi que par la suspension ou la suppression de certains mécanismes de retraite anticipée. Des progrès ont également été accomplis en matière d'imposition des pensions, qui a légèrement augmenté (mais reste nettement inférieure à la charge fiscale pesant sur les salaires) conformément aux recommandations formulées dans l'*Étude économique* de l'OCDE sur le Portugal de 2004⁹. Cela pourrait cependant ne pas être suffisant pour réduire les incitations à la cessation anticipée d'activité, même avec des pénalités plus lourdes que par le passé. Les cotisations de sécurité sociale des travailleurs indépendants ont également été revues à la hausse¹⁰.

S'agissant des autres domaines de la sécurité sociale que celui des pensions, plusieurs mesures sont en cours d'adoption pour fermer aux nouveaux employés de l'État l'accès au

Encadré 2.3. La réforme des pensions du secteur public

L'organisme spécifiquement chargé des pensions des employés du secteur public, la *Caixa Geral de Aposentações* (CGA), a été « fermé » fin 2005, ce qui signifie qu'il ne prendra plus en charge de nouveaux entrants. En outre, ce régime spécifique sera progressivement aligné sur les conditions du système de sécurité sociale du secteur privé. Cela implique que :

- Tous les fonctionnaires embauchés après le 1^{er} janvier 2006 relèveront du régime général de sécurité sociale et se verront appliquer les cotisations correspondantes, tant au niveau salarial que patronal (que l'employeur fasse partie du secteur des administrations publiques ou non).
- L'âge légal de la retraite pour les fonctionnaires sera relevé progressivement de 60 à 65 ans au cours de la période 2006-15, à raison de six mois par an.
- Le nombre d'années de service nécessaires pour percevoir une pension à taux plein sera porté par étapes de 36 à 40 au cours de la période 2006-13, à raison de six mois par an.
- La formule employée pour calculer les retraites des fonctionnaires embauchés avant 1993 sera modifiée. La pension de chacun d'eux sera égale à une moyenne pondérée de la retraite qu'il aurait perçue dans le cadre du système actuel (CGA) et de sa retraite calculée selon la formule du système de sécurité sociale du secteur privé, les coefficients de pondération affectés à ces deux montants correspondant à la proportion de la période de cotisation écoulée jusqu'à fin 2005 (pour le régime CGA) et après 2005 (pour le régime du secteur privé).

D'après les simulations effectuées par les autorités, cette réforme devrait se traduire par des économies annuelles équivalant à 0.4 point de PIB d'ici à 2025, et 0.6 point de PIB d'ici à 2050, limitant dans une certaine mesure le creusement du déficit de la CGA, même si son évolution anticipée reste une hausse de 1.3 % du PIB en 2005 à 3.9 % du PIB en 2050.

généreux régime spécifique d'assurance-maladie des fonctionnaires, ainsi que pour réformer les autres régimes publics spécifiques de soins de santé, encore plus avantageux.

Poursuivre la réforme du système de santé

Les autorités sont déterminées à poursuivre la vaste réforme du secteur des soins de santé lancée en 2002. Ainsi, compte tenu de l'impact globalement favorable en termes de gestion, de culture d'évaluation et de contrôle, ainsi que de transparence, qu'a eu la transformation d'un tiers des hôpitaux publics en sociétés, tous les établissements hospitaliers, y compris les plus grands, connaîtront progressivement la même évolution d'ici à 2009¹¹. Ils auront alors tous le même statut d'entreprises publiques (*Entidades Públicas Empresarias-EPE*), qui est légèrement différent de celui de société anonyme (SA) qui avait été conçu par le précédent gouvernement. Les principaux points de divergence résident dans le fait que le capital des hôpitaux EPE ne peut être privatisé, dans la mesure où ils relèvent de la loi de 1999 sur les EPE et non du code de commerce, et où leurs comptes sont contrôlés par un seul auditeur nommé par le ministère de la Santé. Ces EPE pourront créer des entreprises à capitaux majoritairement publics à des fins d'externalisation (laboratoires, restauration, etc.). La rationalisation du *Serviço Nacional de Saúde* (SNS, Service national de santé) se poursuit, avec la fusion et la fermeture de certains hôpitaux. Une restructuration des centres de soins de santé est en préparation. En outre, conformément aux recommandations formulées en 2004 par l'OCDE, de nouvelles mesures ont été prises

pour améliorer le système de remboursement des médicaments. Des dispositions ont également été adoptées en vue de décourager l'utilisation abusive des services hospitaliers de soins intensifs pour des traitements sans caractère d'urgence. À moyen terme, les pouvoirs publics portugais prévoient un réexamen complet du financement des soins de santé, qui pourrait déboucher sur une augmentation de la participation financière des patients, ainsi que sur le développement de régimes d'assurance complémentaires, qui sont encore balbutiants au Portugal.

Renforcer les contrôles exercés sur les collectivités locales ainsi que sur les fonds et services autonomes

Les autorités ont prévu de réviser la loi sur les finances locales et régionales, afin de veiller à ce que tous les niveaux d'administration participent aux efforts d'assainissement budgétaire en fixant des règles systématiques de discipline budgétaire¹². Dans l'intervalle, au lieu d'appliquer les formules actuelles pour calculer les transferts destinés aux régions autonomes et aux collectivités locales, le gouvernement a gelé ces dotations à leur valeur de 2005 dans le budget de l'État de 2006, qui prévoit en outre que les dépenses de personnel des collectivités locales ne doivent pas excéder leur montant de 2005. Le suivi de l'évolution des finances des collectivités locales ainsi que des fonds et services autonomes (FSA) – hôpitaux constitués en sociétés et autres unités de soins, universités, et organismes de contrôle – sera renforcé. Il a été décidé que tout fond ou service autonome en déficit perdrait son autonomie, de manière à compléter la loi de 2001, qui exigeait que les FSA aient des comptes à l'équilibre mais ne prévoyait aucune sanction.

Évaluation comparative des mesures d'assainissement projetées

S'il est urgent d'assainir les finances publiques, la réduction du déficit budgétaire pourrait avoir une incidence coûteuse à court terme en ralentissant l'activité économique, alors que celle-ci est déjà atone. En fait, d'après certains modèles structurels macroéconomiques, l'effet négatif d'une réduction des dépenses publiques pourrait être sensible. Toutefois, cela n'exclut pas la possibilité que l'assainissement budgétaire puisse déclencher des mécanismes non keynésiens compensant au moins en partie les répercussions négatives immédiates de cet assainissement (encadré 2.4). On peut envisager deux mécanismes de transmission suivant lesquels le processus en cours d'assainissement budgétaire est susceptible de soutenir l'expansion économique au Portugal. En premier lieu, des effets positifs sur la croissance peuvent trouver leur source du côté de l'offre : l'assainissement des finances publiques devrait en effet se traduire par une baisse des salaires dans le secteur public qui, par son influence sur l'évolution des rémunérations dans le secteur privé, pourrait conduire à une modération salariale généralisée et améliorer la rentabilité des entreprises ainsi que leur compétitivité. En second lieu, l'assainissement budgétaire peut renforcer la confiance des agents économiques privés et donc stimuler leurs dépenses. Il est difficile d'évaluer la force potentielle de ces mécanismes de transmission, ainsi que le délai de concrétisation des divers effets induits. Même si les mesures d'assainissement devaient ralentir l'activité économique à court terme, leurs effets sur la croissance devraient être positifs à moyen ou long terme, tout au moins comparés aux répercussions qu'aurait la persistance de déficits insoutenables, qui saperaient la confiance des agents économiques et finiraient par entraîner une hausse de la prime de risque. Néanmoins, pour maximiser les effets positifs de l'assainissement des finances publiques, il importe que l'engagement des autorités à

Encadré 2.4. Les effets non keynésiens de l'assainissement budgétaire

Il existe deux points de vue divergents quant aux effets de la politique budgétaire sur l'activité économique. Du point de vue keynésien, une politique budgétaire expansionniste peut stimuler la production (au moins en situation d'écart de production négatif), tandis que des mesures d'assainissement budgétaire la réduisent. Cette analyse transparaît dans les modèles macroéconomiques structurels. Dans le cas du Portugal, le modèle du Fonds monétaire international (FMI) indique qu'une diminution des dépenses publiques représentant 1 point de PIB réduit la production de 0.83 % la première année. Ce chiffre est similaire au multiplicateur des dépenses à caractère temporaire obtenu pour le Portugal à l'aide du modèle QUEST de la Commission européenne (0.58 la première année), qui débouche toutefois sur un multiplicateur nettement plus faible (toujours pour la première année) si le changement affectant les dépenses est considéré comme permanent (0.12). Les multiplicateurs fiscaux calculés à partir de ces modèles sont assez différents, puisque d'après celui du FMI, une hausse des impôts correspondant à 1 point de PIB réduit la production de 0.5 point de PIB, tandis que le modèle de la Commission européenne ne décèle aucun effet sur la production.

Les tenants de la thèse non keynésienne font valoir, quant à eux, que les effets des mesures budgétaires sur la production sont généralement très limités, voire contradictoires, de sorte qu'une relance budgétaire n'aurait pas (ou guère) d'effet stimulant sur la production, tandis qu'une politique d'assainissement budgétaire ne lui nuirait pas et pourrait même la faire augmenter. Les effets non keynésiens de l'assainissement des finances publiques pourraient s'exercer par le biais de divers mécanismes : à supposer que l'offre de monnaie soit fixe, une politique d'assainissement budgétaire fait baisser les taux d'intérêt, ce qui a un effet d'entraînement sur les dépenses privées, l'impact global dépendant de l'ampleur du déclin des taux d'intérêt, ainsi que de la mesure dans laquelle les dépenses privées sont sensibles à ces taux. Dans une économie ouverte, la baisse des taux d'intérêt nationaux par rapport aux taux d'intérêt étrangers débouche sur des sorties de capitaux et – en régime de change flexible – sur une dépréciation de la monnaie nationale (modèle Mundell-Fleming) qui stimule les exportations. Néanmoins, pour l'heure, tous ces mécanismes de transmission ne semblent guère s'appliquer au cas du Portugal. En tant qu'État membre de l'Union économique et monétaire (UEM), celui-ci voit en effet ses taux d'intérêt fixés par la Banque centrale européenne (BCE) en fonction des conditions qui prévalent dans l'ensemble de la zone euro, si bien que ses taux d'intérêt à long terme auraient uniquement des chances de diminuer si le Portugal se caractérisait par une forte prime de risque, ce qui n'est actuellement pas le cas.

Il existe deux autres mécanismes de transmission des effets non keynésiens fondés sur la théorie néoclassique. En premier lieu, certains avancent que dans un contexte de flexibilité des prix et des salaires, les effets de la politique budgétaire sur la production sont faibles (voire nuls dans le cas extrême d'une flexibilité totale). Ainsi, à la suite de mesures d'assainissement budgétaire, les prix et les salaires diminueraient sous l'effet de la baisse de la demande nominale, ce qui stabiliserait la production et l'emploi. Les coûts et les prix intérieurs diminuant par rapport à ceux des concurrents, le taux de change réel se déprécierait et stimulerait les exportations tout en réduisant les importations, même dans un pays comme le Portugal dépourvu de monnaie strictement nationale. La question du degré de flexibilité des salaires et des prix reste cependant posée. Compte tenu de l'écart de production négatif persistant du Portugal et du fait que, malgré l'importance de la marge de capacité inutilisée, le taux de change réel ne se soit pas déprécié – comme on aurait pu s'y attendre si les prix et les salaires avaient été plus flexibles – mais au contraire apprécié, on peut penser que les salaires et les prix ne sont pas suffisamment flexibles pour compenser immédiatement les effets négatifs de l'assainissement budgétaire sur la demande. Toutefois, étant donné que le programme d'assainissement prévoit également une modération des salaires dans le secteur public, on peut peut-être table sur certains effets positifs, notamment sur une dépréciation du taux de change réel.

En second lieu, il convient d'évoquer l'autre mécanisme de transmission auquel la théorie néoclassique accorde une importance toute particulière, à savoir l'« équivalence ricardienne ». Celle-ci repose sur l'hypothèse que les ménages font preuve d'anticipation, au sens où ils adaptent leur consommation au revenu

Encadré 2.4. Les effets non keynésiens de l'assainissement budgétaire (suite)

qu'ils escomptent à long terme (c'est-à-dire sur toute la durée de leur vie) et non aux variations temporaires de leur revenu courant. Dans un contexte d'assainissement budgétaire, qui réduit les revenus courants mais pas ceux escomptés tout au long de la vie – un futur allègement de la fiscalité étant anticipé – les ménages ordinaires revoient leur épargne courante à la baisse afin de lisser leur consommation (inversement, si l'État continue d'afficher des déficits insoutenables, les ménages ordinaires augmentent leur épargne, dans la mesure où ils anticipent une hausse des impôts et une diminution de leurs revenus dans l'avenir). Cet effet ricardien implique clairement que les ménages n'aient pas la vue courte, et qu'ils ne soient pas soumis à des contraintes de liquidité. Or, ces hypothèses ne semblent pas cadrer avec la situation du Portugal, où un nombre relativement important de ménages à faibles revenus – même s'ils n'avaient pas la vue courte – sont sans doute confrontés à un manque de liquidités. Cela ne signifie pas pour autant qu'aucun effet ne puisse être attendu de ce mécanisme de transmission, car les mesures d'assainissement budgétaire sont susceptibles de réduire l'incertitude et d'étayer la confiance des agents économiques. Ainsi, l'OCDE a estimé à partir de séries chronologiques de données correspondant à 16 de ses pays membres, dont le Portugal, que les mesures d'assainissement budgétaire étaient compensées de manière partielle mais significative par l'évolution de l'épargne privée (cet effet compensatoire ayant été évalué à 50 % sur le court terme et à 70 % sur le long terme) [voir OCDE (2004) et De Mello *et al.* (2004)]. Ces travaux ont également mis en évidence une certaine concomitance entre la diminution du déficit budgétaire corrigé des variations cycliques qu'a connue le Portugal au cours de la période d'assainissement de 1991-97 et un recul de l'épargne privée.

Un certain nombre d'études sur les effets des politiques budgétaires font appel à des modèles autorégressifs, qui ont pour caractéristique de ne pas reposer sur des postulats de théorie économique et de s'appuyer uniquement sur l'enchaînement chronologique des chocs étudiés.* Arcangelis et Lamartina (2003) mettent en évidence les effets keynésiens de chocs budgétaires pour quatre pays de l'OCDE (l'Allemagne, les États-Unis, la France et l'Italie), mais ces effets se caractérisent par des multiplicateurs relativement faibles et sont de courte durée. Alesina *et al.* (2002), en revanche, montrent que les augmentations de salaires du secteur public tendent à se répercuter sur les rémunérations du secteur privé, ce qui réduit les bénéfices et les investissements, et ils parviennent à la conclusion que des coupes dans les dépenses publiques, en particulier au niveau des salaires et des transferts de l'État, ont un effet expansionniste. Guidice *et al.* (2003) mettent également en évidence des épisodes de restriction budgétaire aux effets expansionnistes dans les États membres de l'UE, dont plus de la moitié ont eu lieu sans baisse des taux d'intérêt réels. Selon eux, les épisodes d'assainissement qui débutent en période de basse conjoncture et reposent sur des réductions de dépenses sont davantage susceptibles d'être suivis par une croissance plus soutenue.

Dans le cas du Portugal, le FMI (2005) montre à l'aide d'un modèle VAR structurel qu'un ajustement des dépenses publiques a des effets keynésiens sur la demande, tandis que des modifications de la fiscalité n'ont pas d'incidence significative (à la différence des résultats obtenus avec le modèle macroéconomique structurel susmentionné). D'après l'étude du FMI, étant donné le manque de données disponibles et la brièveté de la période d'observation, les résultats de cette analyse doivent être interprétés avec prudence. En outre, les auteurs estiment que, compte tenu de la situation initiale précaire des finances publiques portugaises et du programme crédible d'assainissement budgétaire adopté par les autorités, plusieurs effets non keynésiens pourraient compenser en partie les effets négatifs à court terme de la réduction des dépenses sur la demande. Tondl (2005) examine les effets de mesures d'assainissement budgétaire dans des pays d'Europe de l'Est, ainsi que pour un groupe de référence composé de quatre autres pays, dont le Portugal. Il parvient à la conclusion que dans la plupart des pays, y compris le Portugal, les épisodes d'assainissement budgétaire renforcent la croissance s'ils se traduisent par des coupes dans les dépenses courantes des administrations publiques, tandis qu'ils freinent l'expansion économique s'ils reposent sur des hausses d'impôts.

* Voir Guidice *et al.* (2003) et Capet (2004), qui offrent un aperçu récent des publications consacrées aux effets non keynésiens des mesures d'assainissement budgétaire.

cet égard soit pleinement crédible. Il est donc d'autant plus nécessaire d'adopter rapidement des mesures structurelles d'assainissement et de les mettre énergiquement en œuvre.

Bien que cela n'atténue en rien l'ampleur de la tâche qui attend les autorités, l'expérience d'autres pays de l'OCDE est encourageante. Des efforts d'assainissement budgétaire similaires et encore plus importants ont été déployés par le passé dans un certain nombre de pays membres de l'Organisation, dont le Portugal au cours des années 80. En outre, un tiers des pays recensés dans le tableau 2.1 ont également lancé un programme d'assainissement des finances publiques pendant une phase de récession caractérisée par un écart de production conséquent, ce qui correspond à la situation actuelle du Portugal. Pour les 20 épisodes considérés, le rythme de l'assainissement s'est établi en moyenne à 1 point de PIB par an sur cinq ans. Dans 30 % de ces épisodes d'assainissement (dont celui qu'a connu le Portugal après 2001), l'amélioration des soldes budgétaires est intégralement ou essentiellement imputable à l'augmentation des recettes¹³. Dans la moitié des cas, l'assainissement des finances publiques a été principalement obtenu grâce à des réductions de dépenses, qui ont été si importantes dans trois pays que la pression fiscale a pu être allégée parallèlement. Lorsque l'assainissement

Tableau 2.1. **Épisodes d'assainissement budgétaire dans certains pays de l'OCDE**

	Variation du solde primaire ¹	Variation des dépenses ²			Variation des recettes fiscales et non fiscales ³	Écart de production au début des épisodes d'assainissement ⁴
		Totales	Courantes	Nettes en capital		
Australie 1993-99	4.9	-0.9	-0.1	-0.7	4.0	-4.1
Autriche 1995-97	3.5	-2.3	-1.9	-0.5	0.9	-0.7
Belgique 1992-98	4.7	-0.3	-0.6	0.2	3.8	-0.2
Canada 1992-99	7.9	-7.0	-6.6	-0.4	0.1	-4.1
Danemark 1995-99	3.0	-1.7	-1.5	-0.2	0.6	-0.1
Finlande 1992-2000	9.7	-7.1	-6.3	-0.9	-1.0	-9.5
France 1993-97	3.7	-1.1	-0.4	-0.7	2.2	-1.7
Grèce 1989-1994	12.4	-3.9	-3.2	-0.7	8.9	1.7
Islande 1989-92	4.4	-3.7	-1.6	-2.0	1.3	0.7
Irlande 1985-89	6.6	-8.2	-5.9	-2.4	-3.1	-2.7
Italie 1989-97	9.6	-2.3	-0.5	-1.9	7.3	0.7
Pays-Bas 1990-96	5.6	-6.1	-5.3	-0.8	-1.6	3.2
Nouvelle-Zélande 1999-2003	4.6	-5.6	-4.0	-1.7	-5.1	0.1
Norvège 1992-97	6.0	-3.3	-3.0	-0.3	0.6	-4.7
Portugal 1980-84	8.8	-4.4	-2.9	-1.4	4.6	1.9
2001-04	3.3	-0.3	1.3	-1.5	2.9	2.4
Espagne 1991-97	6.0	-6.4	-2.4	-4.0	-1.3	2.9
Suède 1993-98	10.7	-7.4	-3.9	-3.5	1.0	-7.6
Royaume-Uni 1993-99	7.5	-4.8	-3.3	-1.5	2.6	-3.3
États-Unis 1992-98	5.1	-2.6	-2.3	-0.3	2.3	-1.7

Note : Les variations des recettes étant exprimées en pourcentage du PIB et les variations des dépenses en pourcentage du PIB potentiel, la différence n'est pas égale à la variation du solde primaire, qui est exprimée en pourcentage du PIB potentiel. Les épisodes d'assainissement budgétaire correspondent à des améliorations du solde primaire ajusté des fluctuations conjoncturelles de plus de 3 % du PIB sur plusieurs années consécutives.

1. Ajusté des variations cycliques en % du PIB potentiel.

2. En pourcentage du PIB potentiel. Les dépenses courantes sont corrigées des variations cycliques.

3. En pourcentage du PIB.

4. Écarts du PIB effectif par rapport au PIB potentiel en % du PIB potentiel.

Source : Calculs fondés sur le n° 78 des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

budgetaire a reposé exclusivement ou partiellement sur des coupes claires dans les dépenses, celles-ci ont touché à la fois les dépenses courantes et les dépenses en capital. Dans les 20 % d'épisodes restants (dont celui qu'a traversé le Portugal au cours de la première moitié des années 80), les États ont réussi à assainir leurs finances en associant à parts plus ou moins égales réduction des dépenses et hausse des recettes. Néanmoins, la principale difficulté a été de maintenir la discipline budgétaire à la suite de fortes réductions des déficits, et six des 19 pays recensés dans le tableau, y compris le Portugal, affichent aujourd'hui des déficits supérieurs à 3 % de leur PIB.

D'autres mesures s'imposent pour assurer la viabilité budgétaire

Les mesures adoptées ou en préparation vont assurément dans la bonne direction et, si elles sont pleinement mises en œuvre, permettront probablement de ramener le déficit sous la barre des 3 % du PIB. Néanmoins, le programme d'assainissement budgétaire doit être complété par d'autres réformes pour assurer la viabilité des finances publiques à moyen terme.

Faire face aux pressions du vieillissement démographique

Après la récente réforme du régime de pensions du secteur public, la réforme clé dont le lancement est attendu est celle du régime général de pensions par répartition. Un groupe de travail a été constitué et étudie actuellement les différentes possibilités d'action pour réaliser une réforme d'ensemble de ce régime. Il importe que les mesures qui s'imposent dans ce domaine ne soient pas différées, car le système est soumis à de fortes pressions, liées non seulement au vieillissement de la population, mais aussi à sa montée en charge et aux taux de remplacement élevés dont bénéficient les retraités. D'après les estimations nationales actualisées présentées dans le budget 2006, à politiques inchangées, les dépenses du système de pensions augmenteraient de 4 points de PIB d'ici à 2050 (passant de 7.5 % du produit intérieur brut en 2005 à 11.4 % en 2050), tandis que ses recettes devraient se hisser de 7.8 % à 8.2 % du PIB¹⁴. En conséquence, le système serait en déficit à partir de 2007, et le solde du *Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social* (FEFSS, Fonds de stabilisation financière de la sécurité sociale) serait nul en 2014¹⁵.

Parmi les mesures déjà prises pour améliorer la viabilité du régime de pensions figure la mise en œuvre d'un plan visant à réduire la fraude et le non paiement des cotisations et à accroître les contributions sociales des travailleurs indépendants. On peut mentionner aussi la modification de la formule de calcul du taux des prestations, opérée en 2002, et en vertu de laquelle on prendra en compte la totalité de la vie professionnelle et non plus les dix meilleures des quinze dernières années de cotisation, comme cela était le cas auparavant. L'amélioration suscitée par un tel changement mettra du temps à se matérialiser en raison des clauses de maintien des droits acquis. Le taux d'accumulation a aussi été modifié et passera désormais progressivement de 2 à 2.3 % pour ceux qui comptent plus de 20 années de cotisations. Cette mesure est destinée à inciter les travailleurs âgés à rester plus longtemps dans la population active.

Les autorités se sont également employées à réduire les cessations anticipées d'activité. Cet effort devrait être poursuivi, mais il n'aura qu'une incidence limitée, puisque l'âge effectif de départ en retraite (63.7 ans) est déjà proche de l'âge légal et qu'il place le

Portugal au deuxième rang des pays de l'UE où les cessations d'activité sont les plus tardives. Le budget 2006 évalue l'impact de trois options :

- porter l'âge légal de départ en retraite à 67 ans, ce qui réduirait le déficit de 0.2 point de PIB d'ici à 2050 ;
- plafonner les pensions à hauteur de 5 fois le salaire minimum, ce qui allègerait le déficit de 0.1 point de PIB; et
- accélérer la transition vers la nouvelle formule adoptée en 2002, ce qui ferait baisser le déficit de 0.2 point de PIB.

Des changements plus radicaux devraient être envisagés, tels que l'ajustement des taux de remplacement et/ou de l'âge de la retraite en fonction de l'évolution de l'espérance de vie des cohortes de retraités. En outre, il convient de remédier à certaines distorsions. Ainsi, dans le cadre du système actuel, les salariés sont en droit de bénéficier de la pension minimum qu'ils aient travaillé 30 ou 40 ans, ce qui ne les incite guère à prolonger leurs activités professionnelles (dans le secteur formel) au-delà de 30 années.

En outre, des programmes de sensibilisation et d'éducation financières pourraient aider le gouvernement à expliquer pourquoi il est nécessaire de réformer le régime général des pensions, et important de compléter par une épargne individuelle les pensions versées par l'État. D'autres pays de l'OCDE ont eu recours à des campagnes de communication à cet effet. Ainsi, les autorités slovaques ont lancé à l'automne 2004 une campagne de communication de dix mois, afin de faire comprendre à la population la nécessité d'une réforme des pensions. Par ailleurs, grâce aux campagnes de sensibilisation organisées ces dernières années par le *National Pensions Board* en Irlande, plus de 70 % de ses habitants connaissent maintenant les comptes individuels d'épargne-retraite.

Aller plus loin pour maîtriser les dépenses publiques et réaliser des gains d'efficience

L'amélioration de la procédure budgétaire a constitué dans d'autres pays de l'OCDE une des conditions importantes d'un assainissement des finances publiques efficace et durable. Le Portugal a déjà pris plusieurs mesures importantes, notamment : i) l'amélioration de la qualité des données sur les finances publiques¹⁶; ii) l'introduction de nouvelles règles de notification financière mensuelle pour les systèmes de santé et de sécurité sociale, et pour tous les niveaux d'administration à compter de 2006, des amendes étant prévues en cas de non-respect; et iii) le recours à des contrôleurs financiers pour surveiller les dépenses et rendre compte des tendances qui font courir un risque à l'assainissement budgétaire.

Une autre mesure prise par de nombreux pays pour améliorer le processus budgétaire est l'introduction ou le renforcement des règles budgétaires, bien que les pratiques diffèrent suivant les cas. Appliquer et faire respecter un cadre budgétaire est une entreprise difficile, qui ne se limite pas au problème technique de la fixation de règles appropriées, mais exige un engagement politique clair et relève donc également de l'économie politique (voir Joumard *et al.*, 2004). Les travaux publiés sur la question contiennent plusieurs propositions (plus ou moins radicales) destinées à améliorer les cadres nationaux de politique budgétaire. Les autorités peuvent, par exemple, adopter des objectifs clairs de politique budgétaire à long terme, tout en spécifiant les procédures à appliquer lorsque les gouvernements manquent à leurs propres engagements. Il est également possible de renforcer le rôle joué par des conseils consultatifs économiques indépendants dans la préparation du budget et l'évaluation des résultats finaux. Ainsi, en

cas dérapage budgétaire, le gouvernement pourrait être tenu de fournir une explication officielle au Parlement, ou d'organiser des audiences publiques réunissant le ministre des Finances et des experts extérieurs (CESifo, 2005). Les Pays-Bas offrent l'exemple d'un État où des accords pluriannuels sur les dépenses ont eu un certain succès et, bien qu'ils n'aient pu empêcher une dégradation des finances publiques au cours de la première moitié des années 2000, ces dispositifs ont contribué de manière déterminante au redressement rapide de la situation budgétaire (encadré 2.5). Au Portugal, la mise en place d'une budgétisation pluriannuelle avait été annoncée en 2001, mais elle ne s'est pas encore concrétisée. De surcroît, la loi de finances ne comporte encore aucun plafond contraignant en matière de dépenses. Des progrès dans ce domaine contribueraient à préserver les avantages retirés des efforts d'assainissement en cours.

Encadré 2.5. **Accords pluriannuels sur les dépenses et assainissement budgétaire : le cas néerlandais**

Les Pays-Bas ont réussi à assainir nettement leurs finances publiques en 2004-05. Outre des facteurs externes favorables liés à la hausse du cours du gaz naturel, le cadre à moyen terme adopté par les autorités dix ans auparavant a grandement contribué à ce succès. Ce cadre mis en place en 1994 repose sur un accord entre les partis politiques participant aux gouvernements de coalition, et consiste en un plafonnement des dépenses pour chacun des principaux secteurs de dépenses (le budget de l'administration centrale, la sécurité sociale, ainsi que les dépenses liées au marché du travail et à la santé) défini pour la durée de la législature. Ces plafonds sont fixés en termes réels et ajustés chaque année en fonction de l'inflation. Ils se fondent sur des prévisions macroéconomiques prudentes élaborées par un organisme indépendant d'analyse de la politique économique, le *Centraal Planbureau* (CPB). Un dépassement du plafond pour un poste donné dans un secteur doit être compensé par une baisse des dépenses correspondant à un autre poste du même secteur. Les stabilisateurs automatiques peuvent jouer pleinement du côté des recettes, sauf si le déficit se rapproche de la limite de 3 % du PIB fixée par le traité de Maastricht, auquel cas des mesures discrétionnaires de restriction budgétaire s'imposent, au chapitre des recettes ou des dépenses. Les rentrées inattendues ne peuvent être dépensées que dans la mesure où elles ne résultent pas d'une conjoncture plus favorable que prévu, et elles ne doivent pas être affectées à de nouvelles mesures (pour obtenir de plus amples informations, voir l'*Étude économique* de l'OCDE sur les Pays-Bas de 2006).

En outre, il est nécessaire de procéder à des analyses coûts-avantages des investissements publics de manière plus systématique. Cela vaut également dans le cas des partenariats public-privé (PPP), qui sont de plus en plus utilisés au Portugal (comme dans nombre d'autres États membres de l'UE)¹⁷. Ainsi, au lieu d'acquérir un actif et de l'exploiter lui-même, l'État peut, dans le cadre d'un PPP, acheter les services désirés à une entité privée, qui prend en charge l'investissement et détient la propriété de l'actif considéré (au moins en partie et au moins pendant la période d'exploitation). Il substitue ainsi les futurs paiements de ces services à des dépenses d'investissements actuelles. Cette approche a notamment été retenue pour plusieurs nouveaux hôpitaux du Service national de santé. Or, faute d'une évaluation approfondie, ces projets peuvent déboucher sur d'importants éléments de passif éventuel pour l'État¹⁸.

Simplifier le système fiscal et élargir sa base

Les autorités sont en train de relever les taux des impôts indirects à des niveaux nettement supérieurs à ceux observés dans l'Espagne voisine et dans la plupart des autres pays de l'UE, tandis que l'impôt sur les sociétés reste plus lourd que dans les pays d'Europe de l'Est qui livrent une concurrence féroce au Portugal en matière d'exportations et d'investissement direct étranger (IDE). Il serait toutefois malavisé d'alléger la fiscalité avant que les finances publiques n'aient été remises sur la voie de la viabilité. Par ailleurs, il existe des marges considérables de simplification du système fiscal, ce qui est tout aussi important pour la compétitivité que la réduction des taux d'imposition et peut contribuer à renforcer l'efficacité du recouvrement des impôts. Le coût en ressources de ce recouvrement constitue une mesure indicative de la complexité du système fiscal et de son administration. En termes de comparaison internationale, le Portugal fait partie des pays qui affichent des coûts unitaires de collecte des recettes relativement élevés, et se caractérise également par des arriérés d'impôts assez importants (tableau 2.2). La baisse du taux effectif moyen de la TVA par rapport à son taux normal entre 2000 et 2003 pourrait également être le signe d'un contournement croissant de la législation fiscale sur la consommation (tableau 2.3). Les tableaux 2.2 et 2.3 ne rendent pas compte, toutefois, des

Tableau 2.2. Indicateurs des charges administratives liées au recouvrement des recettes fiscales et aux arriérés d'impôts

	Charges administratives en % des recettes recouvrées	Nombre d'habitants par employé à temps plein	Nombre d'actifs par employé à temps plein	Arriérés bruts d'impôts notifiés en % des impôts nets recouvrés
	2002	2003	2003	2002
Australie	1.19	1 016	512	9.3
Autriche	0.72	929	450	9.6
Belgique	1.00	476	207	14.6
Canada	1.20	810	425	8.4
République tchèque	2.08	700	351	49.7
Danemark	0.73	651	348	4.9
Finlande	0.67 ¹	820	415	6.6
France	1.44	788	358	16.1
Allemagne	..	665	324	2.6
Hongrie	1.35	768	309	..
Irlande	0.95 ¹	625	282	4.5
Italie	..	1 202	510	
Japon	1.62	2 260	1 199	
Corée	0.85	2 804	1 359	3.0
Pays-Bas	1.76 ¹	629	320	
Nouvelle-Zélande	1.17	853	425	4.0
Norvège	0.59 ¹	716	374	4.0
Pologne	1.32	751	339	8.6
Portugal	1.68	778	402	43.5
République slovaque	1.46	929	458	39.7
Espagne	0.78	1 680	745	5.9 (2001)
Suède	0.42 ¹	985	494	1.9
Royaume-Uni	1.15 ^{1, 2}	730 ³	3 603	17.2 ²
États-Unis	0.52 ¹	2 261	1 445	16.1

1. Dans la base de recettes sont incluses les cotisations sociales.

2. IRD.

3. IRD et C&E.

Source : *Tax administration in OECD countries: comparative Information Series* (2004), Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE.

Tableau 2.3. **Taxe sur la valeur ajoutée**

A. Taxe sur la valeur ajoutée : comparaison au niveau international, 2003				
	Recettes tirées de la TVA	Taux standard ¹	Taux effectif de la TVA ²	
	En pourcentage du PIB		Pourcentage	
Portugal	8.5	19.0	11.4	
Canada	3.4	7.0	4.8	
Danemark	9.7	25.0	15.1	
France	7.1	19.6	9.9	
Allemagne	6.4	16.0	9.0	
Grèce	7.8	18.0	10.3	
Irlande	7.3	21.0	13.6	
Italie	6.1	20.0	8.3	
Japon	2.4	5.0	3.4	
Espagne	6.0	16.0	9.0	
Royaume-Uni	7.0	17.5	8.9	
Moyenne OCDE	7.1	17.7	10.1	
Moyenne UE15	7.5	19.6	11.1	

B. Taux effectif en pourcentage du taux standard				
	1990	1995	2000	2003
Portugal	46.0	59.0	66.5	59.7
Canada	46.2	44.4	49.2	68.1
Danemark	53.0	57.2	58.3	60.3
France	61.1	50.4	53.0	50.7
Allemagne	63.8	63.4	59.0	56.3
Grèce	50.6	48.7	53.0	57.3
Irlande	43.6	51.9	58.2	64.6
Italie	41.7	42.2	42.7	41.4
Japon	68.2	73.0	73.7	67.5
Espagne	60.1	44.8	49.7	56.5
Royaume-Uni	53.1	50.6	50.1	50.8
Moyenne des pays ci-dessus	53.4	53.2	55.8	57.6

1. Position au 1^{er} janvier 2003. En janvier 2006, le taux standard était de 21 % au Portugal et de 19 % en Grèce (les autres taux n'avaient pas varié).

2. Le taux effectif de la TVA correspond au quotient des recettes par la base (c'est-à-dire la consommation hors TVA).
Source : OCDE, *Statistiques sur les recettes et tendances des impôts à la consommation*.

récents gains d'efficacité réalisés en matière d'administration de l'impôt, qui ont été évoqués plus haut.

Les incitations fiscales destinées au secteur des entreprises compliquent l'administration de l'impôt et alourdissent les coûts économiques. L'administration fiscale a du mal à déterminer si toutes les charges déduites sont effectivement liées aux activités de l'entreprise considérée, ou si elles relèvent de la fraude fiscale. Au Portugal, des pertes considérables sont indûment affichées par de nombreuses entreprises à des fins fiscales, ce qui réduit les recettes budgétaires de l'État. Bronchi et Gomes-Santos (2001) ont montré qu'un très petit nombre d'entreprises représentait l'essentiel des recettes perçues au titre de l'impôt sur les sociétés, et souligné la nécessité de rationaliser le système d'incitations et de déductions, afin d'élargir l'assiette de cet impôt et d'harmoniser son taux à un seul niveau relativement bas¹⁹. En outre, ces dernières années, les incitations et avantages fiscaux n'ont cessé de changer, ce qui a encore compliqué l'administration de l'impôt et rendu plus difficiles les prises de décisions à long terme des agents économiques. Dans le

budget 2006, des initiatives sont prises en vue de simplifier le système, comme l'abolition de certaines exemptions et autres avantages fiscaux. Cependant, la création d'une nouvelle tranche d'imposition au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a eu l'effet inverse. Un groupe de travail sur la simplification de la fiscalité a été mis sur pied, mais aucun programme de réforme concret n'a encore été présenté. Des progrès s'imposent dans ce domaine. En outre, avant comme après le lancement d'une telle réforme, les autorités rendraient le système d'imposition plus simple et plus stable en s'abstenant de réviser la législation fiscale d'une année à l'autre.

Notes

1. Le programme de stabilité et de croissance actualisé présenté par le Portugal en décembre 2005 contient des simulations concernant l'impact d'une hausse des taux d'intérêt (à court et à long terme) sur le scénario macroéconomique envisagé, notamment sur la situation budgétaire.
2. Précédemment, le budget général annuel fixait un plafond pour l'ensemble des dépenses du *Serviço Nacional de Saúde* (SNS, Service national de santé), généralement sur une base rétrospective. Cette dotation initiale n'était quasiment jamais respectée et les rallonges budgétaires étaient devenues la norme. De 1993 à 2002, les dépenses ont été systématiquement supérieures au budget initial, de 7.5 % en moyenne (les dépassements les plus marqués ayant été observés en 1999 et 2002, à hauteur de 10.8 % et 19.6 % respectivement).
3. La stratégie du « big bang » mise en œuvre dans le secteur de la santé a fait suite à une série de tentatives de réformes plus progressives, lancées à la fin des années 90 et au début des années 2000, qui n'ont pas survécu au cycle politique et n'ont jamais été pleinement mises en œuvre.
4. Environ 60 % des titulaires de pensions du secteur privé ne perçoivent que la pension minimum.
5. En données corrigées des variations cycliques, les dépenses primaires et les recettes fiscales ont respectivement augmenté de ¾ point de PIB et de 0.3 point de PIB en 2005.
6. Les efforts sont plus importants en début de période, tandis que l'assainissement repose davantage sur l'expansion économique au cours des dernières années (la réduction prévue du déficit corrigé des variations cycliques est de 1½ pour cent du PIB potentiel en 2006, de ¾ pour cent en 2007 et 2008 et de ½ pour cent en 2009).
7. Cette estimation des autorités tient uniquement compte des mesures qui ont déjà été adoptées par le Parlement, ou qui figurent dans le budget 2006 sous la forme d'un programme pluriannuel de réduction des dépenses courantes.
8. La mise en œuvre de ces réformes à partir de fin 2005 est présentée de manière détaillée dans la mise à jour de décembre 2005 du programme de stabilité et de croissance.
9. Le taux d'imposition implicite sur la poursuite de l'activité au-delà de 60 ans était estimé à 14.4 % en 2003 (voir Duval, 2003), soit un niveau qui reste relativement bas pour la zone OCDE.
10. Le salaire de référence utilisé pour calculer les cotisations minimums de sécurité sociale des travailleurs indépendants est porté de 1 à 1.5 fois le salaire minimum. Cette mesure réduira le biais en faveur de cette forme de travail. Il s'agit d'un premier pas vers le calcul des cotisations de sécurité sociale des travailleurs indépendants en proportion de leurs revenus nets, tel qu'il avait été recommandé dans l'*Étude économique* de l'OCDE sur le Portugal de 2001.
11. Ce changement de statut n'est pas allé sans difficultés : des cas de déficits cachés ont été mis au jour, et des mauvais gestionnaires ont dû être démis de leurs fonctions. En outre, la gestion des ressources humaines est compliquée par le fait qu'une partie du personnel est sous contrat de droit privé, tandis que l'autre a le statut de fonctionnaire. Par ailleurs, rien n'indique qu'un « écrémage » ait eu lieu, comme certains l'avaient craint lorsque la réforme a été lancée.
12. Les modalités exactes de cette réforme devraient être précisées en mars 2006.
13. Dans le cas du Portugal, le surcroît de recettes consécutif à 2001 correspond essentiellement à 5 points de PIB de recettes exceptionnelles, provenant d'opérations ponctuelles. On peut notamment citer en 2003 l'enregistrement dans les recettes de l'État de la contrepartie du transfert aux administrations publiques des engagements au titre du régime de retraite par répartition de la

Poste portugaise (CTT) (0.9 point de PIB), ainsi que la vente de créances fiscales et de sécurité sociale improductives à un établissement financier privé, à environ 15 % de leur valeur nominale (représentant 1.4 point de PIB). En 2004, des recettes exceptionnelles équivalant à près de 2.3 points de PIB ont été engrangées en contrepartie de la reprise par le secteur des administrations publiques des engagements au titre des retraites de quatre entreprises publiques, à savoir le groupe bancaire *Caixa Geral de Depósitos* et trois entreprises de taille plus modeste.

14. Les principales différences par rapport aux prévisions précédentes sont liées à l'utilisation d'hypothèses plus réalistes concernant l'évolution de la productivité, du PIB et de la population – même si le taux de croissance de 2 % par an escompté pour le produit intérieur brut reste plutôt optimiste, puisqu'il repose sur une hypothèse d'augmentation annuelle de 2.1 % pour la productivité de la main-d'œuvre – ainsi qu'à l'intégration des nouveaux employés du secteur public dans le régime général.
15. Ce fonds de réserve doit en principe être alimenté par un montant représentant 2 à 4 points de pourcentage des cotisations des salariés, ainsi que par les éventuels excédents du régime général et par les plus-values que le fonds pourra réaliser. En 2004, ses actifs représentaient 4.3 % du PIB.
16. Un accord a été signé au début de 2006 entre trois institutions portugaises intervenant dans les statistiques des comptes publics, à savoir l'Institut national de statistique, la Banque du Portugal et le ministère des finances. En clarifiant les responsabilités de chaque institution et les besoins en matière d'échange d'information, cet accord devrait permettre une amélioration de la qualité des données sur les finances publiques.
17. Voir Koen et Van den Noord (2005).
18. Voir par exemple Joumard et al. (2004) et l'encadré 2.1 de l'*Étude économique* de 2005 de l'OCDE sur la Corée.
19. Pour l'heure, le taux de droit commun de l'impôt sur les sociétés est de 25 %, et se hisse à 27.5 % une fois pris en compte les impôts locaux.

Bibliographie

- Alesina A., S. Ardagna, R. Perotti et F. Schiantarelli (2002), « Fiscal Policy, Profits, and Investment » *American Economic Review*, vol. 92, n° 3.
- Arcangelis G. et S. Lamartina (2003), « Identifying fiscal shocks and policy regimes in OECD countries », *Working Paper Series 281*, Banque centrale européenne.
- Bronchi C. et J. Gomes-Santos (2001), « Reforming the tax system in Portugal » *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 302, juillet, OCDE, Paris.
- Capet S. (2004), « The Efficiency of Fiscal Policies: a Survey of the Literature » *CEPII, Working Paper n° 2004-11*.
- CESifo (2005), European Economic Advisory Group (EEAG) at CESifo, *Report on the European Economy 2005*, Appendix 3 to Chapitre 1 « Is the Stability and Growth Pact Dead? »
- De Mello, P. M. Kongsrud et R. Price (2004), « Saving behaviour and the effectiveness of fiscal policy » *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 397, OCDE, Paris, juillet.
- Duval R. (2003) « The retirement effects of old-age pension systems and other social transfer programmes in OECD countries » *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 370, novembre, OCDE, Paris.
- FMI (Fonds monétaire international) (2005), *Portugal: Selected Issues*, IMF Country Report n° 05/376.
- Giudice G., A. Turrini et J. in 't Veld (2003) « Can fiscal consolidations be expansionary in the EU? Ex-post evidence and ex-ante analysis », *European Economy Economic papers*, n° 195, décembre 2003, Commission européenne, Bruxelles.
- Joumard I., P.M. Kongsrud, Y. Nam, et R. Price (2004), « Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 380, OCDE, Paris.
- Koen V. et P. van den Noord (2005), « Fiscal gimmickry in Europe: One-off measures and creative accounting », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 417 OCDE, Paris.

Milesi-Ferretti *et al.* (2004), « Fiscal Adjustment in EU Countries: a Balance Sheet Approach », Milesi-Ferretti, G.M. et K. Moriyama, in: *Public Debt*, Banca d'Italia, Research Department Public Finance Workshop, 2004.

Ministère des Finances (2005), *The Portuguese Economy*.

OCDE (2004), *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 2004/2, n° 76, OCDE, Paris.

OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, vol. 2005, supplément 3, à paraître, OCDE, Paris.

Tondl G. (2004), « Macroeconomic Effects of Fiscal Policies in the Acceding Countries », mimeo.

ANNEXE 2.A1

Informations complémentaires concernant le chapitre 2

Tableau 2.A1.1. Situation des principales mesures d'assainissement budgétaire

	Impact à partir de	Stade législatif*	Progrès accomplis dans la mise en œuvre
RECETTES			
Impôts sur le revenu et sur le patrimoine			
<i>γ</i>) Mesures destinées à lutter contre la fraude fiscale et à améliorer l'efficacité de l'administration fiscale.	2005	Plusieurs mesures administratives.	
<i>ii</i>) Avantages fiscaux	2006		
Réduction des déductions spécifiques au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRS) accordées aux bénéficiaires des pensions les plus élevées.		Article 53 du Code de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (CIRS) [art. 43 de 60-A/2005 du 30 décembre – Budget 2006 – chapitre IV].	Dispositions mises en œuvre.
Allègements fiscaux pour les entreprises qui se restructurent (Décret-loi 404/90).		Ce texte loi a été abrogé.	
Limitation du champ d'application de l'article 69 du Code de l'impôt sur les sociétés (CIRC).		Loi 50/2005 du 30 août et résolution (<i>despacho</i>) n° 79/2005-XVII du 15 avril.	Dispositions mises en œuvre.
Raccourcissement du délai pour la décision discrétionnaire sur l'alinéa 4 de l'article 33-A de la loi sur les avantages fiscaux accordés aux zones franches.		Article 33-A (art. 55 de la loi 60-A/2005 du 30 décembre – Budget 2006 – chapitre X).	Dispositions mises en œuvre.
<i>iii</i>) Création d'une nouvelle tranche d'imposition pour l'IRS, caractérisée par un taux marginal d'imposition de 42 % applicable aux revenus annuels supérieurs à 60 000 euros.	2006	Article 68 du CIRC (art 43 de la Loi 60-A/2005 du 30 décembre – Budget 2006 – chapitre IV).	Dispositions mises en œuvre.
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)			
<i>γ</i>) Lutte contre la fraude fiscale.	2005	Plusieurs mesures administratives : <i>γ</i>) Article 45, n° 3 de la loi 60-A/2005 du 30 décembre – chapitre VII du budget de 2006 – Autorisation législative; <i>ii</i>) dispositions spéciales des règles de la TVA pour le secteur des déchets recyclables.	
<i>ii</i>) Relèvement du taux normal de 19 % à 21 %.	2005	Loi 39/2005 du 24 juin.	Dispositions mises en œuvre.
<i>iii</i>) Avantages fiscaux	2005		
Révision du régime d'exonération de la TVA en cas de restructuration de société holding financière.		Plusieurs mesures administratives.	
Révision des règles concernant les déductions partielles de TVA.		Plusieurs mesures administratives	
Taxe sur les produits pétroliers (ISP) [mesures prises en sus de la révision annuelle destinée à compenser l'inflation, y compris en 2005]			
Hausse de l'ISP de 7.5 centimes d'euro par litre, prenant effet en trois étapes (à raison de 2.5 centimes par litre à chaque fois), début 2006, 2007 et 2008.	2006	Article 49 du Code des impôts spéciaux sur la consommation (art. 48 Loi 60-A/2005 du 30 décembre – Budget 2006 – chapitre VII).	Dispositions mises en œuvre. Règlement (<i>portaria</i>) 75-A/2006 18 janvier 2006

Tableau 2.A1.1. **Situation des principales mesures d'assainissement budgétaire (suite)**

	Impact à partir de	Stade législatif*	Progrès accomplis dans la mise en œuvre
Taxe sur le tabac			
Augmentation nominale de 15 % du taux de la taxe perçue sur les paquets de cigarettes, chaque année, de 2006 à 2009.	2006	Article 83 du Code des impôts spéciaux sur la consommation (art. 48 de 60-A/2005 du 30 décembre – Budget 2006 – chapitre VII).	Dispositions mises en œuvre.
Cotisations de sécurité sociale			
i) Augmentation du salaire de référence utilisé pour calculer les cotisations minimums de sécurité sociale des travailleurs indépendants, qui est porté de 1 à 1.5 fois le salaire minimum.	2005	Décret-loi 119/2005, 22 juillet.	
ii) Mesures destinées à lutter contre les pratiques frauduleuses.	2006		Révision des dispositions législatives sur la fraude et les pénalités s'y rapportant, modification des taux de cotisation et opérations de régularisation de dettes prévues en 2006.
DÉPENSES			
Maîtrise des dépenses de sécurité sociale			
Secteur privé	Doit être réexaminé jusqu'à fin 2006.		
Indemnités de chômage		Nouveau cadre pour les allocations de chômage	
Préretraite		Décret-loi n° 125/2005, 3 août, suspendant et abrogeant certains des dispositifs de préretraite	
Service public	2006	La loi n° 60/2005 du 29 décembre a fixé de nouvelles règles concernant la retraite des employés du service public. Les régimes spécifiques de retraite en vigueur au sein de l'administration ont également été modifiés, en vue de leur alignement sur le régime général de sécurité sociale, par le Décret-loi n° 229/2005 du 29 décembre. Le taux des cotisations sociales patronales à la <i>Caixa Geral de Aposentações</i> (CGA), a été porté à 13 %. Loi 60-A/2005, 30 décembre-Budget 2006	
Économies dans le domaine de la prise en charge des médicaments			
Modération salariale dans le service public			
i) Revalorisation des barèmes de salaires de 1,5 % par an.	2006	1.5 % en 2006.	
ii) Réduction de la dérive des salaires (c'est-à-dire de l'augmentation moyenne des rémunérations au-delà de la revalorisation des barèmes de salaires).	2006	Gel des progressions de carrière automatiques jusqu'en décembre 2006 (loi 43/2005 du 29 août 2005).	
Nouveau système de rémunération et de carrière dans le service public à partir du 1 ^{er} janvier 2007.	2007		Travaux préparatoires en progrès. Date butoir fixée à décembre 2006.
Gel des progressions de carrière automatiques jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau système de carrière et de rémunération.	2006		Dispositions mises en œuvre [voir (ii)].
Restrictions concernant les promotions jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau système de carrière et de rémunération.	2006		Dispositions mises en œuvre [voir (ii)].

Tableau 2.A1.1. **Situation des principales mesures d'assainissement budgétaire (suite)**

	Impact à partir de	Stade législatif*	Progrès accomplis dans la mise en œuvre
Ralentissement de la croissance des cotisations sociales imputées des fonctionnaires.	2006	Révision des régimes spécifiques applicables aux forces armées, à la police et aux organes judiciaires, en vue de les aligner sur les règles générales applicables aux fonctionnaires en matière d'assistance médicale. Décrets-lois n° 67/2005 du 23 septembre, n° 158/2005 du 20 septembre, et n° 212/2005 du 9 décembre.	
Intégration effective des fonctionnaires dans la bourse de l'emploi public.	2006		Dispositions législatives devant être modifiées.
Révision des règles relatives à la rémunération des heures supplémentaires effectuées par les médecins.	2006		
Suppression des rémunérations octroyées aux étudiants effectuant un stage dans l'enseignement.	2005		
Réduction du nombre de fonctionnaires (en termes absolus) et meilleure gestion des ressources humaines			
i) Remplacement partiel des fonctionnaires qui partent en retraite.	2006	Art. 16 de la loi de finances 2006. Le recrutement de fonctionnaires est subordonné à l'approbation du ministre des Finances. La règle est de procéder à une embauche pour deux départs de l'administration publique (pour cause de retraite ou pour tout autre motif).	En cours de mise en œuvre.
ii) Révision du code de carrière des professions enseignantes, destinée à faire diminuer le nombre de maîtres d'écoles ayant des horaires de classe réduits, voire inexistantes.	2005		Des négociations sur la révision du système de carrière des enseignants avec les parties concernées sont prévues en 2006.
iii) Transferts d'effectifs de la bourse de l'emploi public vers le secteur privé.	2006		Aucun.
iv) Limitation des entrées de nouveaux fonctionnaires dans les administrations publiques régionales et locales.	2006	Art. 17 de la loi de finances 2006. Les rémunérations des employés des collectivités locales devraient être maintenues à leur niveau de 2005.	

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Performance économique et principaux enjeux	21
Performance récente : le processus de rattrapage s'est enlisé	22
Retrouver une croissance plus rapide : les principaux enjeux	33
Conclusion	38
Notes	39
Bibliographie	39
Annexe 1.A1. Progrès des réformes structurelles	40
Annexe 1.A2. Informations complémentaires concernant le chapitre 1	42
Annexe 1.A3. Résultats obtenus et mesures prises dans certains domaines de l'environnement	43
Chapitre 2. Assurer la viabilité des finances publiques	49
Pourquoi la réduction du déficit de 2002-04 a-t-elle été de courte durée?	53
Maximiser les chances de réussite du nouveau programme	56
D'autres mesures s'imposent pour assurer la viabilité budgétaire	65
Notes	70
Bibliographie	71
Annexe 2.A1. Informations complémentaires concernant le chapitre 2	73
Chapitre 3. Améliorer la performance du système éducatif	77
Vue d'ensemble du fonctionnement du système	78
Comment améliorer les résultats du système éducatif?	83
Conclusions	97
Notes	99
Bibliographie	102
Annexe 3.A1. Tableau synoptique du système d'enseignement et de formation	103
Chapitre 4. Moderniser l'économie en améliorant l'enseignement supérieur, la formation des adultes et l'innovation	105
Assurer une amélioration de l'enseignement supérieur pour un plus grand nombre	106
Améliorer les qualifications de la population active grâce à la formation des adultes	116
Améliorer l'efficacité de la politique d'innovation	119
Conclusion : préparer l'avenir	127
Notes	127
Bibliographie	130
Annexe 4.A1. Informations de base concernant le chapitre 4	132

Chapitre 5. Créer un cadre plus dynamique pour les entreprises et améliorer le fonctionnement du marché du travail	133
Alléger les charges réglementaires et administratives	134
Promouvoir une concurrence effective	136
Réformer la réglementation du marché du travail afin de renforcer la mobilité et la création d'emplois	141
En résumé	149
Notes	150
Bibliographie	151
Annexe 5.A1. Informations complémentaires concernant le chapitre 5	152

Encadrés

1.1. Les prévisions à court terme de l'OCDE pour le Portugal	31
2.1. Les programmes de stabilité et de croissance du Portugal et la procédure concernant les déficits excessifs	51
2.2. Les mesures annoncées en 2005 pour réduire le déficit à court terme	57
2.3. La réforme des pensions du secteur public	60
2.4. Les effets non keynésiens de l'assainissement budgétaire	62
2.5. Accords pluriannuels sur les dépenses et assainissement budgétaire : le cas néerlandais	67
3.1. Novas Oportunidades (Nouvelles opportunités)	89
3.2. Résumé des principales recommandations en matière d'éducation	98
4.1. Expérience des pays de l'OCDE en matière de financement de l'enseignement supérieur	115
4.2. Recommandations pour moderniser l'économie et relancer la compétitivité	126
4.A1.1. Modifications en cours du cadre juridique	132
5.1. La législation relative à la protection de l'emploi, avant et après la réforme de 2003	146
5.2. Résumé des recommandations pour la création d'un cadre d'activité plus dynamique et l'amélioration du fonctionnement du marché du travail	149

Tableaux

1.1. Sources de la croissance du PIB par habitant dans quelques pays de l'OCDE	28
1.2. Prévisions à moyen terme pour le Portugal et d'autres pays de l'OCDE	31
2.1. Épisodes d'assainissement budgétaire dans certains pays de l'OCDE	64
2.2. Indicateurs des charges administratives liées au recouvrement des recettes fiscales et aux arriérés d'impôts	68
2.3. Taxe sur la valeur ajoutée	69
2.A1.1. Situation des principales mesures d'assainissement budgétaire	73
5.1. Prix hors taxes de l'électricité en Europe	139

Graphiques

1.1. La croissance portugaise : comparaison	23
1.2. Écart moyen de production, 2001-05	24
1.3. Le dernier cycle : le Portugal et la zone euro	25
1.4. Résultats à l'exportation et compétitivité	26
1.5. Solde budgétaire au Portugal et dans les autres pays de la zone euro	27
1.6. Croissance tendancielle de la productivité	29

1.7.	Décomposition de l'écart de revenu	30
1.8.	Réglementation des marchés de produits	32
1.9.	Niveau d'études de la population d'âge actif	35
1.10.	Indicateurs du marché du travail	37
1.A2.1.	Le niveau de vie dans la zone de l'OCDE	42
1.A3.1.	Émissions de polluants atmosphériques	44
1.A3.2.	Taxes sur le gazole et sur l'essence	45
2.1.	Soldes budgétaires du Portugal	50
2.2.	Les programmes de stabilité et de croissance du Portugal	52
2.3.	Dépenses primaires des administrations publiques portugaises	54
2.4.	Impact escompté des principales mesures d'assainissement	58
3.1.	Taux de scolarisation des jeunes de 14 à 18 ans	79
3.2.	Taux d'abandon scolaire dans les pays de l'OCDE	79
3.3.	Taux d'emploi des jeunes de 20 à 24 ans	80
3.4.	Résultats des élèves et taux de scolarisation à 15 ans	82
3.5.	Dépenses d'éducation	83
3.6.	Dépenses par élève jusqu'à l'âge de 15 ans et résultats du PISA en 2003	84
3.7.	Répartition des dépenses totales et courantes au titre des établissements d'enseignement	85
3.8.	Rémunération des enseignants du premier cycle du secondaire (2003)	87
4.1.	Résultats de l'enseignement supérieur	107
4.2.	Dépenses au titre de l'enseignement supérieur en pourcentage du PIB par habitant	112
4.3.	Dépenses annuelles par étudiant dans l'enseignement supérieur	113
4.4.	Participation à la formation continue	117
4.5.	Dépenses de R-D et niveaux de revenu, 2003	119
4.6.	Financement public de la R-D	120
4.7.	Investissement dans la connaissance	121
4.8.	État des politiques fiscales et des subventions	123
4.9.	Recherche fondamentale par secteur	124
4.10.	Diplômes universitaires en sciences et en ingénierie	125
5.1.	Prix de l'énergie dans l'industrie	138
5.2.	Tarifs téléphoniques dans la zone de l'OCDE	140
5.3.	Taux d'activité, 1994-2004	142
5.4.	Types d'emploi	143
5.5.	Restrictivité de la législation relative à la protection de l'emploi : principales composantes	145
5.6.	Rentabilité financière d'un retour à l'emploi pour les chômeurs ou les inactifs	147
5.A1.1.	Obstacles à l'entrepreneuriat	152
5.A1.2.	Obstacles à l'entrée	153
5.A1.3.	Obstacles à l'investissement direct étranger	154
5.A1.4.	Contrôle de l'État sur les opérations des entreprises	155
5.A1.5.	Réformes de la réglementation dans les secteurs non manufacturiers, 1998-2003	156

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

La situation économique et les politiques de la Portugal ont été évalués par le Comité le 8 mars 2006. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 21 mars 2006.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Bénédicte Larre, Stéphanie Guichard et David Haugh sous la direction de Willi Leibfritz.

L'Étude précédente de la Portugal a été publiée en novembre 2004.

STATISTIQUE DE BASE DU PORTUGAL

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²)	91.9	Villes principales, population résidente en milliers d'habitants (2001)	
		Grand Lisbonne	1 947
		Grand Porto	1 261

LA POPULATION

Population 2004 (milliers)	10 502	Population active civile (2004, milliers)	5 452
Densité au km ²	114	Population active civile occupée (2004, milliers)	5 094
Accroissement naturel net 2003-04 (milliers)	7.3	En % du total	
Accroissement net 2003-04 (milliers)	54.6	Agriculture	12.1
		Industrie (y compris construction)	31.4
		Services	56.5

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, 2004 (millions d'euros)	142 843	Origine du produit intérieur au coût des facteurs (2004, en % du total)	
Produit intérieur brut par habitant, 2004 (euros)	13 940	Agriculture	3.5
Formation brute de capital fixe, 2004		Industrie (y compris construction)	26.6
En pourcentage du PIB	22.4	Services	70.9

LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Consommation publique, 2004, en % du PIB	20.4	Composition du Parlement au 20 fév. 2005 (nombre de sièges)	
Investissements publics, 2004		Socialistes (PS)	121
En % du PIB	3.1	Démocratie sociale (PSD)	75
En % des investissements totaux	13.8	Unitarian Democratic Coalition (CDU)	14
Recettes courantes des administrations publiques		Parti populaire (PP)	12
2004, en % du PIB	43.0	Rassemblement de gauche (BE)	8
		Total	230

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services		Importations de biens et services	
2004, en % du PIB	28.5	2004, en % du PIB	37.1
Ventilation en % des exportations de marchandises		Ventilation en % des importations de marchandises	
2004 (SITC)		2004 (SITC)	
Équipements de transport	15.6	Équipements de transport	13.8
Machines et équipement	18.5	Machines et équipement	20.0
Textiles, cuir et vêtements	19.8	Textiles, cuir et vêtements	8.2
Autres produits manufacturés	31.9	Autres produits manufacturés	32.2

LA MONNAIE

Unité monétaire : euro		Unités monétaires par USD, moyenne journalière :	
		Année 2005	0.8046
		Avril 2006	0.8376



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Portugal 2006

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2006-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2007), « Assurer la viabilité des finances publiques », dans *OECD Economic Surveys: Portugal 2006*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2006-4-fr

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. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

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>.