

# Évaluation et recommandations

## Enjeux auxquels est confronté le Portugal

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

### Encadré 1. Le programme d'ajustement EU-FMI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

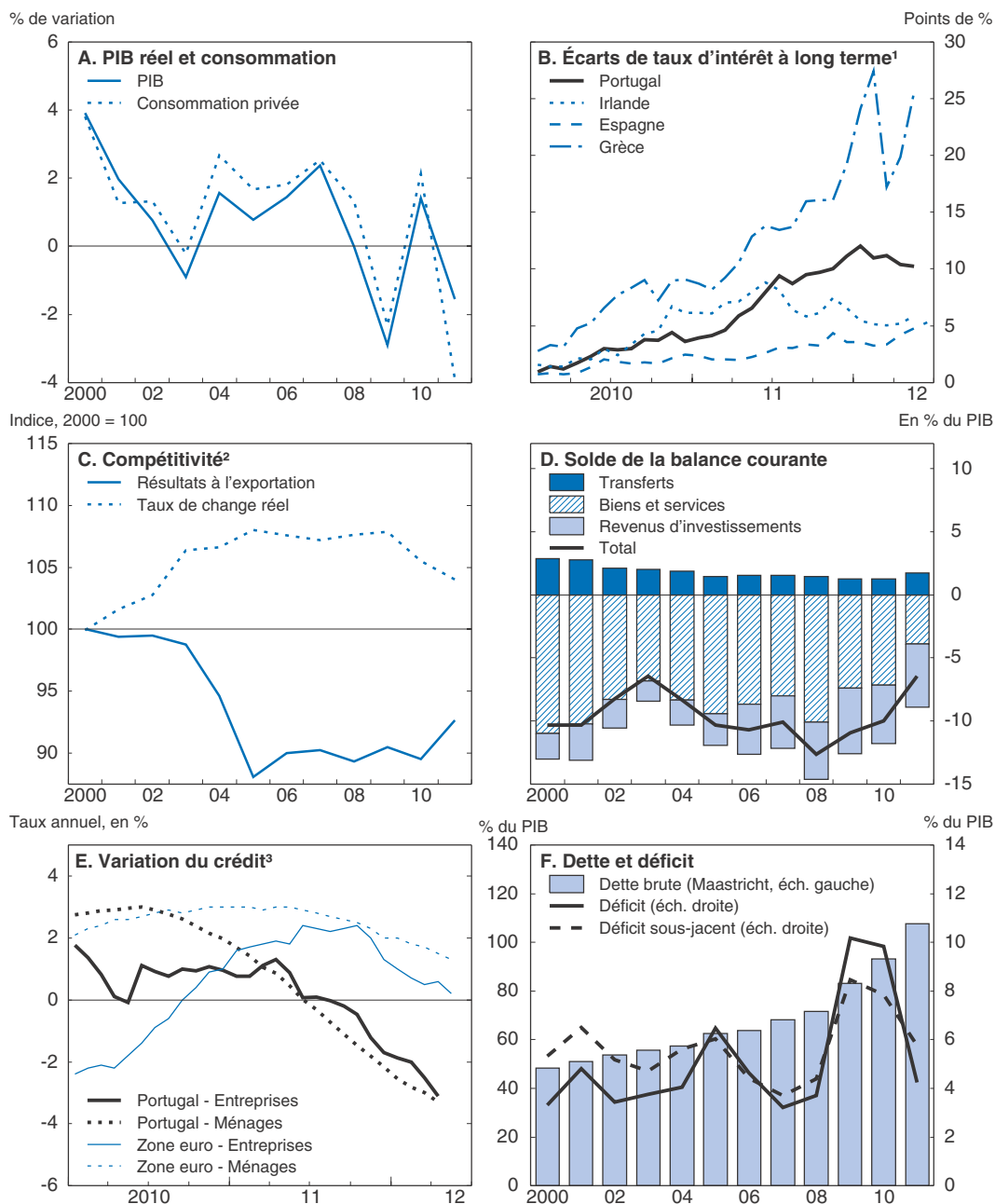
L'économie a commencé à se rééquilibrer, mais la situation reste précaire. Le volumineux déficit des paiements courants est tombé à 6.4 % du produit intérieur brut (PIB) en 2011 (alors qu'il s'établissait à 10 % en 2010), en raison de l'atonie de la demande intérieure et de la vigueur des exportations,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

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

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

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

Graphique 1. Indicateurs clés



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

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

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

Tableau 1. Perspectives à court terme

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

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

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

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

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

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

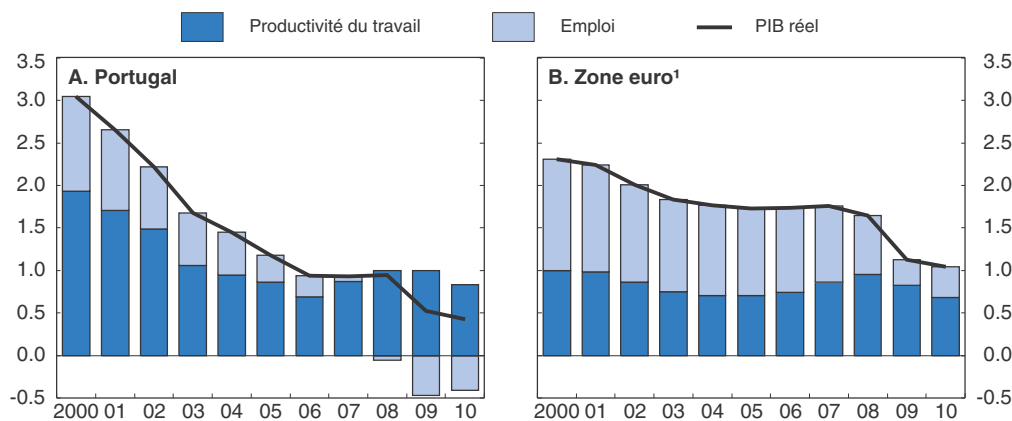
resserrement du crédit pourrait également s'accroître, en particulier si le processus nécessaire de réduction de l'effet de levier des banques se poursuivait à un rythme trop soutenu. En effet, une réduction de l'effet de levier trop rapide et simultanée dans les secteurs privé et public risquerait d'alimenter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

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

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


Graphique 2. **Croissance potentielle**

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



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

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

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

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

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

Une amélioration durable de la croissance et des niveaux de vie passera également par la poursuite des efforts déployés pour contribuer à l'atténuation du changement climatique et – de manière de plus générale – pour utiliser de façon plus efficiente les ressources environnementales aux stades de la consommation et de la production. Les émissions de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) du Portugal liées à l'énergie sont faibles en termes de comparaison internationale, tant par habitant que par unité de PIB, de même que les émissions de gaz à effet de serre, et le pays a progressé à cet égard au cours des 10 dernières années. Des mesures favorables à l'environnement, conjuguées à l'évolution sectorielle de l'économie, ont contribué à ces améliorations.

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

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

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

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

## Stabilité financière

### ***La crise a mis les banques portugaises à rude épreuve***

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

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

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

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

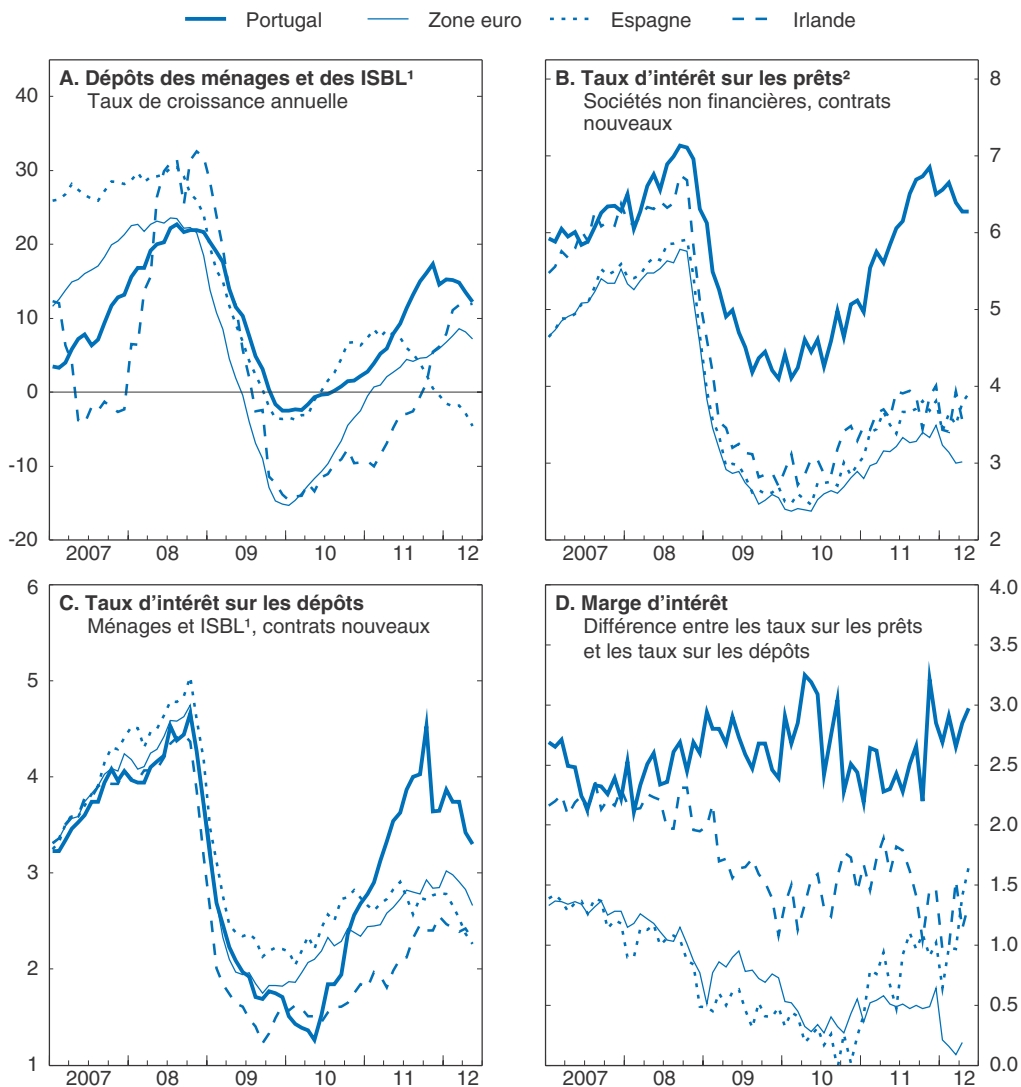
La réduction de l'effet de levier des banques repose de plus en plus sur une contraction du crédit (graphique 1). Or, une limitation de l'offre de crédit, en particulier pour les entreprises, risque d'aggraver la dynamique récessive à l'œuvre dans l'économie. L'enquête sur la distribution du crédit bancaire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

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



## Graphique 3. Indicateurs relatifs au secteur bancaire


En pourcentage



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

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

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

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

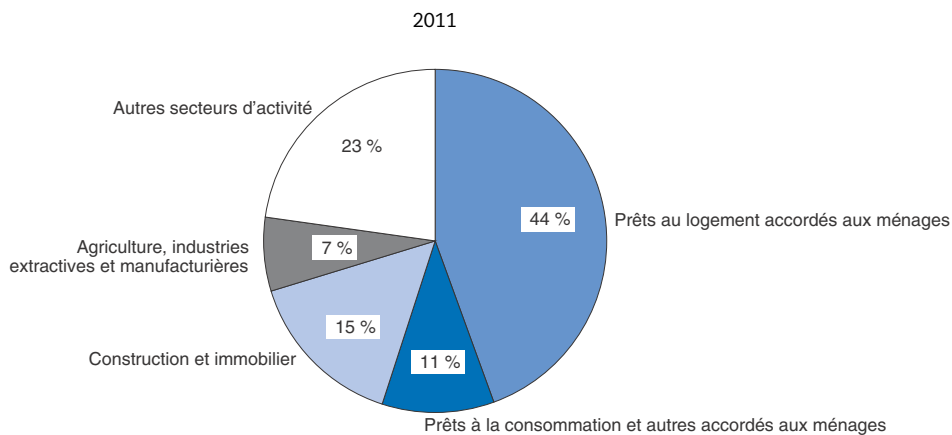
à la baisse sur les actifs pondérés par les risques. Dans les opérations de recapitalisation, les autorités devraient s'attacher à assurer la transparence totale des coûts supportés par les contribuables et les bénéficiaires finaux de ces fonds, de manière à réduire l'aléa moral et à préserver l'adhésion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

### Réduire les obstacles à la répartition efficiente du crédit

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


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

Graphique 4. **Prêts des établissements financiers aux ménages et aux sociétés non financières<sup>1</sup>**



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

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

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

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

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

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

#### Encadré 2. Principales recommandations concernant la stabilité financière

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

## Politique budgétaire

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

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

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

Tableau 2. **Dépenses et recettes des administrations publiques**

En pourcentage du PIB

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

1. Prévisions.

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

3. Hors éléments exceptionnels.

Source : OCDE (2012), *Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections* (base de données), mai.Tableau 3. **Objectifs et hypothèses du Programme de stabilité**En pourcentage du PIB<sup>1</sup>

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

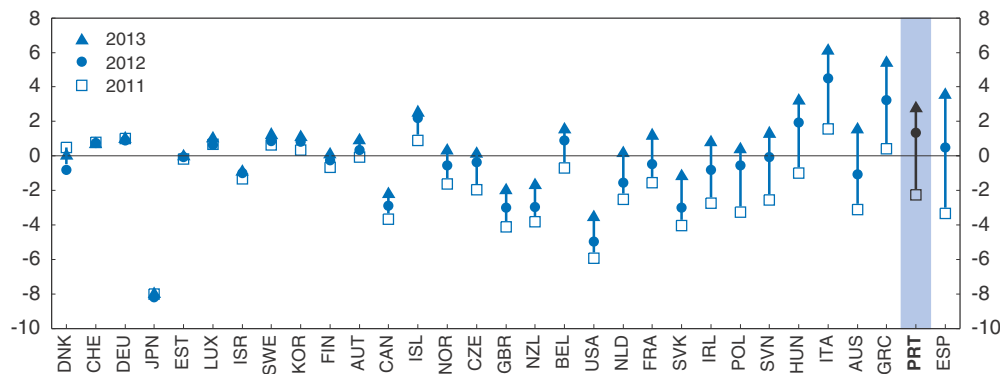
1. Les recettes et le solde public intègrent un certain nombre d'éléments exceptionnels ; le plus notable est un élément positif représentant 3½ pour cent du PIB enregistré en 2011, qui correspond au transfert à l'État des actifs d'organismes de retraite du secteur bancaire, en contrepartie de la prise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

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

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


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

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

Graphique 5. **Assainissement budgétaire : comparaison internationale**Solde primaire sous-jacent des administrations publiques, en pourcentage du PIB potentiel<sup>1</sup>

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

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

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

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

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

### **La situation de trésorerie de l'État est très tendue**

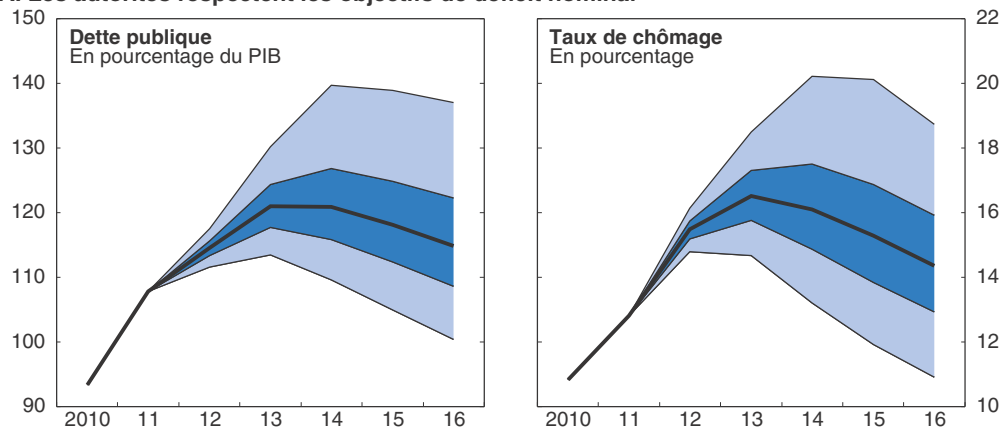
La crise des dettes souveraines a créé des problèmes de financement pour l'ensemble des administrations publiques, dans la mesure où les entreprises publiques qui entrent dans leur périmètre ainsi que les administrations locales et régionales ne peuvent plus accéder aux marchés de capitaux pour financer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

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

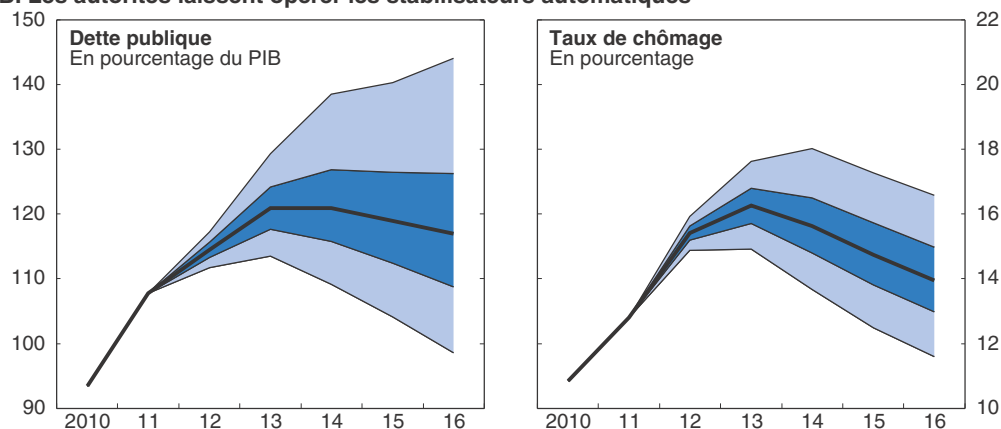
Simulations stochastiques correspondant à différentes hypothèses budgétaires<sup>1</sup>

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

### A. Les autorités respectent les objectifs de déficit nominal




### B. Les autorités laissent opérer les stabilisateurs automatiques<sup>2</sup>



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

2. En respectant les objectifs de déficit primaire structurel.

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

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

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

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

### **Améliorer la transparence et la maîtrise des dépenses**

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

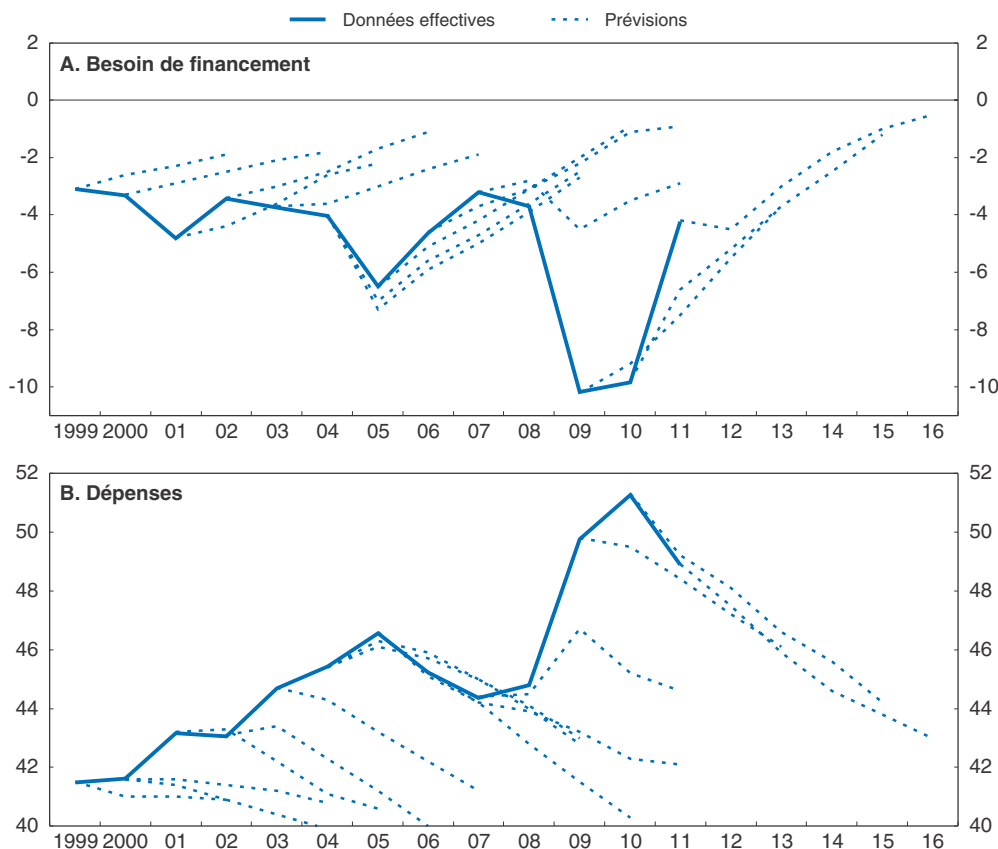
La maîtrise du budget a également été entravée par l'accumulation opaque d'engagements importants destinés à financer la fourniture de services subventionnés en matière de santé et de transports. Les pouvoirs publics ont notamment reporté dans l'avenir la charge représentée par certaines décisions en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

### **L'amélioration du cadre budgétaire est bienvenue**

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

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

D'après les Programmes de stabilité et de croissance, en pourcentage du PIB<sup>1</sup>



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

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

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

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

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



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

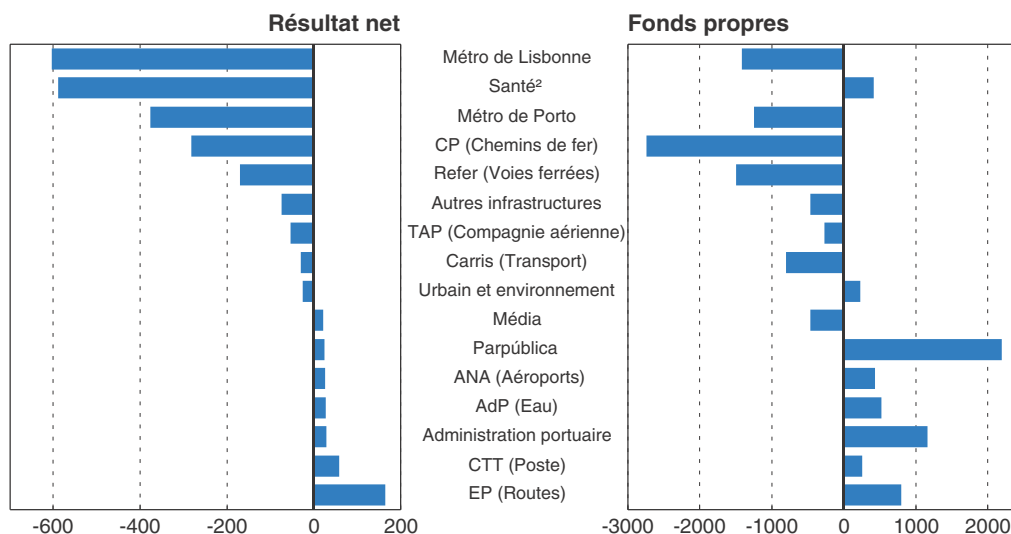
Pour garantir que ce cadre contribue effectivement à la viabilité des finances publiques, il faudra améliorer d'importants aspects de l'exécution du budget, notamment en mettant pleinement en œuvre le nouveau système de mesures plus strictes de maîtrise des dépenses infra-annuelles. Axé sur 14 grands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

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

### ***Améliorer les résultats d'exploitation des entreprises publiques***

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


Graphique 8. **Performance des entreprises publiques**  
Par secteur/entreprise, en millions d'euros à la fin de 2011<sup>1</sup>



1. 2010 pour TAP.

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

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

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

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

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

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

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

### ***Les mesures environnementales peuvent être offrir de multiples avantages***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Encadré 3. Principales recommandations destinées à améliorer la performance budgétaire

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

## Politique d'éducation, politique du travail et politique sociale

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

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

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

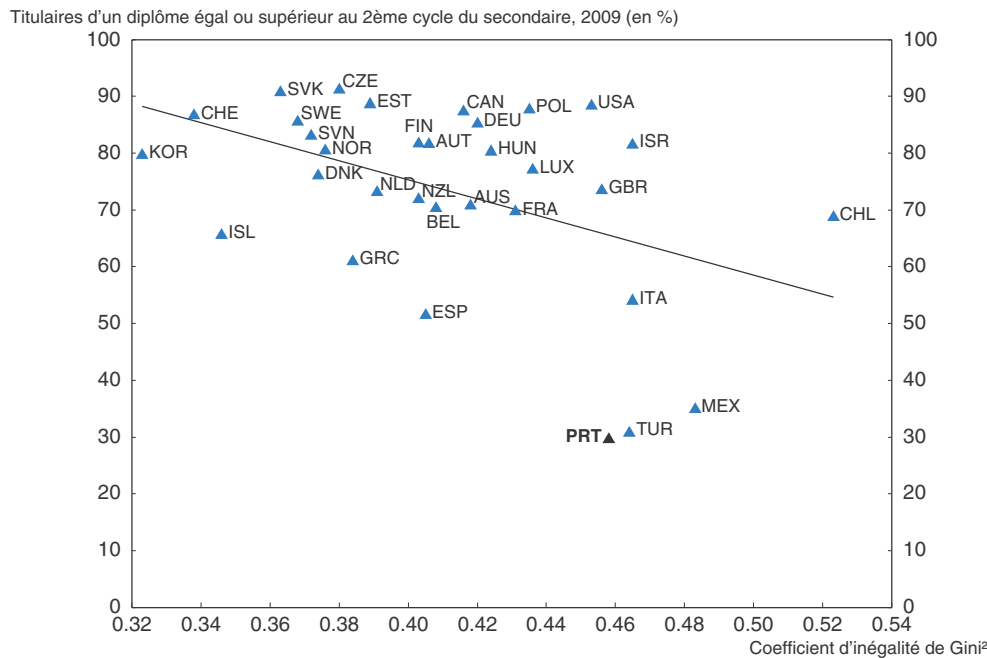
Face à des taux élevés d'abandon scolaire, le gouvernement a fait passer l'âge de fin de scolarité obligatoire de 15 à 18 ans en 2009 et il a considérablement développé l'offre d'enseignement et de formation professionnels au niveau du deuxième cycle du secondaire dans le cadre du programme *Novas Oportunidades*.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

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

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


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

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

Graphique 9. **Inégalités et niveau d'instruction**Population d'âge actif<sup>1</sup>

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

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

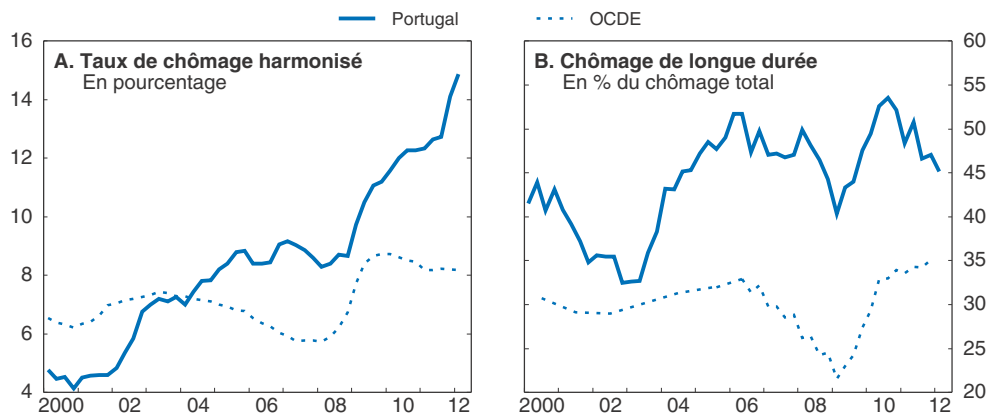
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669534>

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


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

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

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



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

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

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

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

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

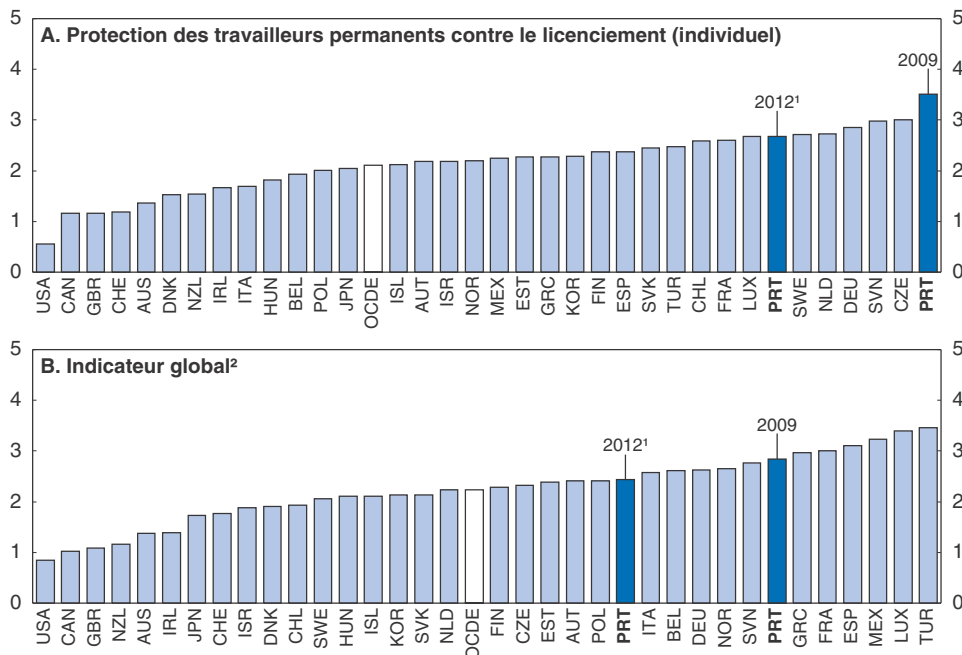


Cependant, en mai 2012, plusieurs demandes en suspens qui ne remplissaient pas le critère des 50 % ont été acceptées. Même si certains délais ont été prévus pour différer les augmentations de salaires négociées, les autorités devraient au minimum tenir leurs engagements et même aller plus loin si possible,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


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

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

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



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

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

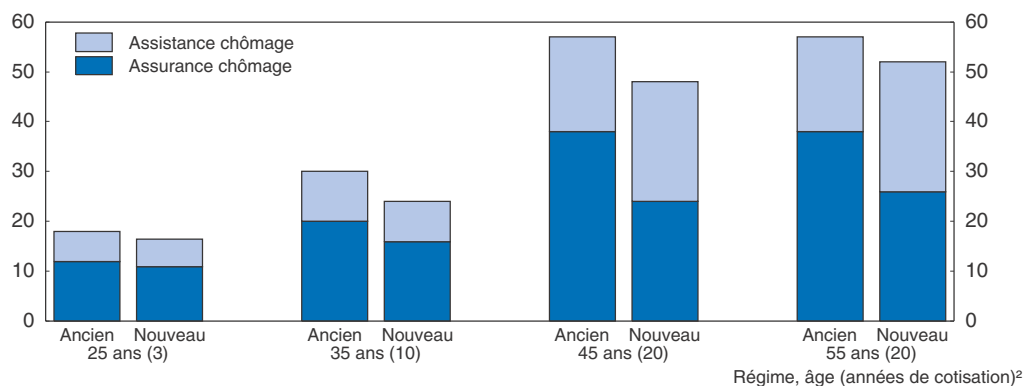
En dépit d'importantes réformes, la protection de l'emploi dont bénéficient les travailleurs permanents reste supérieure à la moyenne (graphique 11), et la mauvaise performance du marché du travail plaide en faveur d'efforts supplémentaires. Il faudrait réduire encore davantage les indemnités de licenciement,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

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

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


Graphique 12. **Durée des prestations de chômage**<sup>1</sup>

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



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

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

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

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

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

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

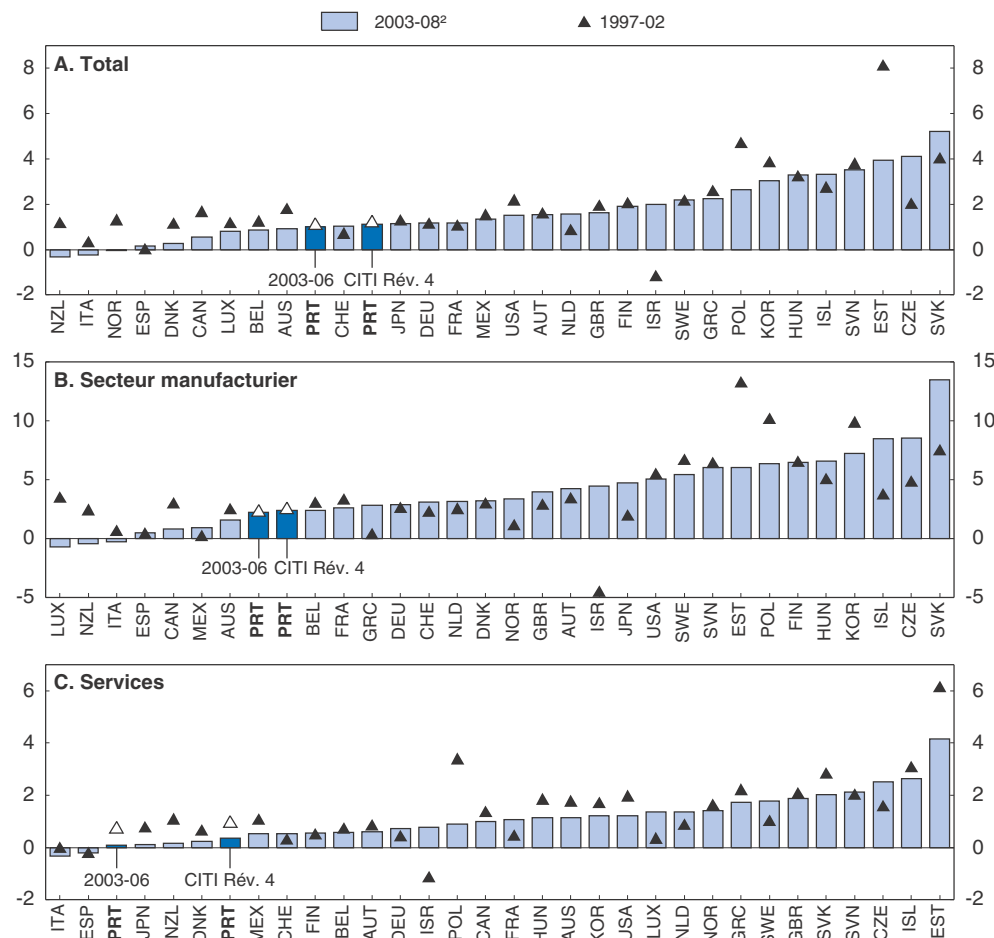
#### Encadré 4. Principales recommandations pour améliorer l'éducation, le marché du travail et la cohésion sociale

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

## Environnement des entreprises et marchés de produits


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

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



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

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

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

## Améliorer le cadre juridique

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

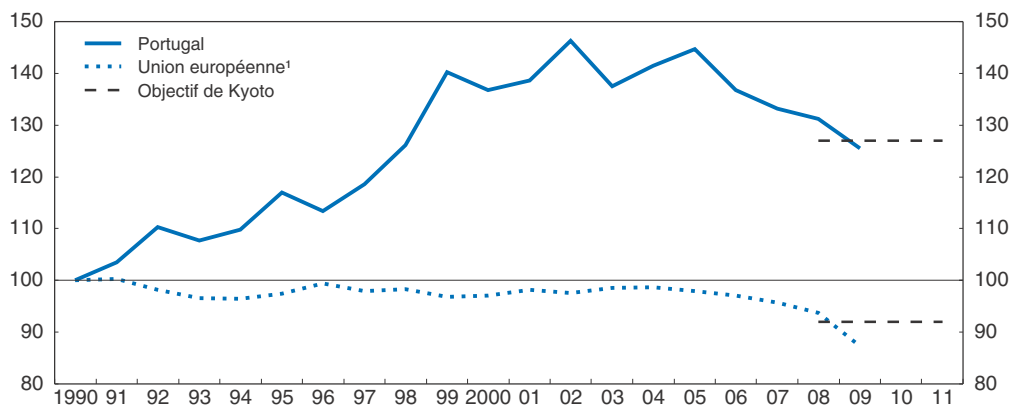
***Dans le secteur énergétique, il est essentiel de remédier aux rendements injustifiés de l'électricité et de favoriser davantage la concurrence sur le marché du gaz naturel***

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




## Graphique 14. Émissions de gaz à effet de serre

Indice, 1990 = 100



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

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

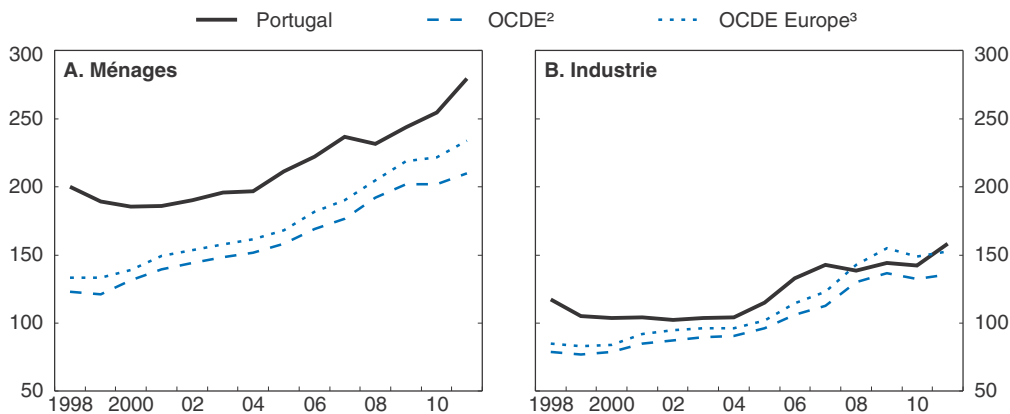
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669629>

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

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

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

## Graphique 15. Évolution des prix de l'électricité

En USD par heure mégawatt<sup>1</sup>

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

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

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

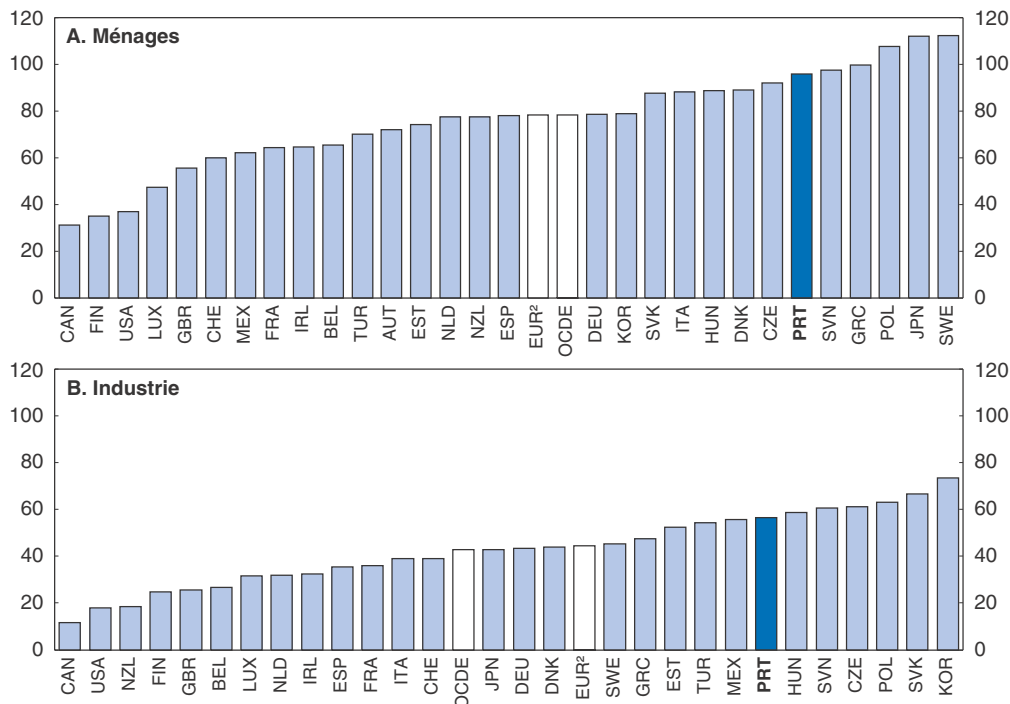
Source : AIE (2012), « End-use prices: Energy prices in US dollars », IEA Energy Prices and Taxes Statistics (base de données), juillet.

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

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


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

## Graphique 16. Prix du gaz au niveau international

En USD par heure mégawatt, 2010<sup>1</sup>

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

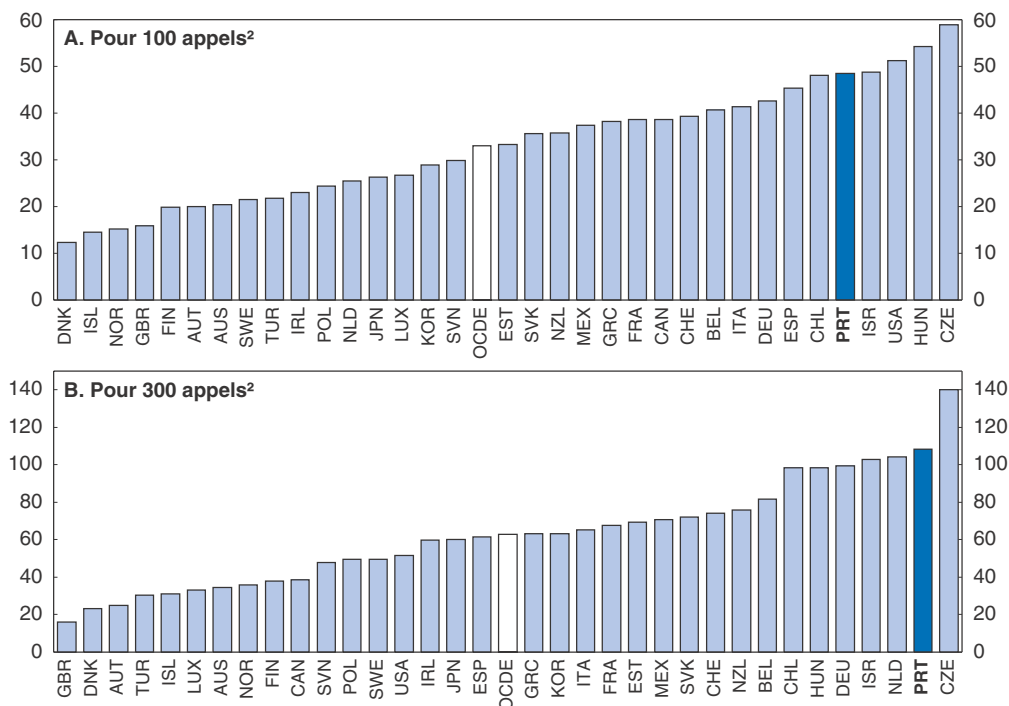
Source : AIE (2012), « End-use prices: Energy prices in US dollars », IEA Energy Prices and Taxes Statistics (base de données), juillet.

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

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


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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Bibliographie

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

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

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



## ANNEXE A1

*Progrès accomplis en matière de réformes structurelles*

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

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

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

### B. Politique du marché du travail

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

### C. Environnement des entreprises

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

### D. Infrastructure des transports

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

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



Extrait de :  
**OECD Economic Surveys: Portugal 2012**

Accéder à cette publication :  
[https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-prt-2012-en](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2012-en)

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2012), « Évaluation et recommandations », dans *OECD Economic Surveys: Portugal 2012*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: [https://doi.org/10.1787/eco\\_surveys-prt-2012-4-fr](https://doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2012-4-fr)

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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

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