

© OECD, 2003.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,
OECD Publications Service,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

III. L'efficacité des dépenses publiques au Portugal

Introduction et vue générale des questions examinées

Au cours des dix dernières années, les *Études économiques* consacrées par l'OCDE au Portugal ont souvent évoqué les problèmes posés par la maîtrise des dépenses publiques. Les dépenses des administrations publiques rapportées au PIB sont encore inférieures à la moyenne de l'UE. Néanmoins, le recours persistant à des mesures exceptionnelles pour atteindre les objectifs prévus en matière de dépenses – mesures souvent associées à des budgets supplémentaires d'urgence – est symptomatique des faiblesses fondamentales du processus budgétaire. Les récentes *Études* ont mis en lumière des modifications imprévues de la composition des dépenses publiques du fait du recours à de tels expédients à court terme, qui ont généralement revêtu la forme de gels de dépenses en cours d'exercice, essentiellement au détriment des dépenses d'équipement. Le dépassement de l'objectif retenu pour le déficit des administrations publiques en 2001 et la nécessité d'éviter que le solde budgétaire ne devienne incontrôlable rendent d'autant plus indispensable de placer les dépenses sur un sentier tenable à moyen terme. Ceci suppose à son tour de sensibles améliorations du système de gestion des dépenses publiques, afin de donner aux autorités les instruments qui leur sont nécessaires pour planifier et contrôler effectivement les finances de l'État.

Eu égard à ce qui précède, le présent chapitre examine d'abord les tendances des dépenses globales et l'évolution de la configuration des dépenses publiques. Il passe ensuite en revue les principaux facteurs qui, au niveau de la gestion budgétaire, expliquent les résultats médiocres de la maîtrise des finances publiques au Portugal ainsi que les mesures récemment prises pour remédier à quelques-uns des défauts évidents du processus budgétaire. La section suivante évalue l'efficacité des services publics en mettant en lumière les lacunes de la gestion des ressources humaines, l'absence de concurrence au niveau de la production des biens publics dans des domaines où le jeu du marché a prouvé son efficacité dans d'autres pays, et les difficultés auxquelles se heurte la coordination entre l'administration centrale et les collectivités locales. Sont ensuite analysés les résultats obtenus en fonction des coûts engagés dans les principaux

secteurs : santé, éducation et dépenses sociales. Les derniers paragraphes font le point sur les problèmes à régler et formulent un certain nombre de recommandations fondées sur cette analyse.

Pressions exercées sur les dépenses publiques

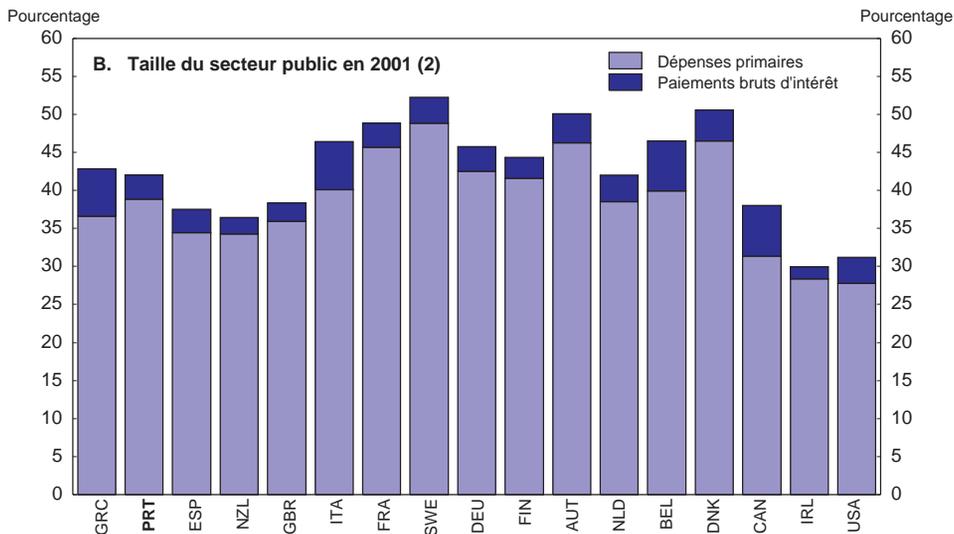
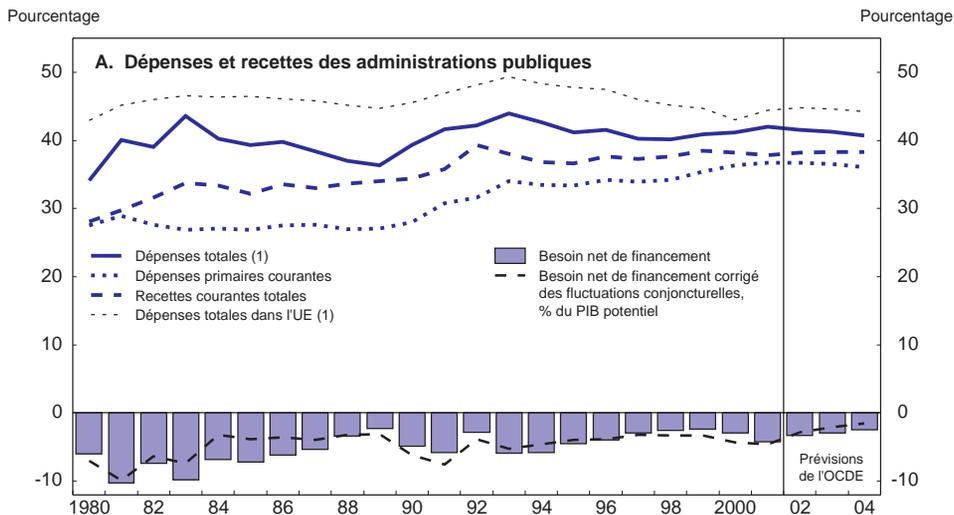
Les dépenses primaires courantes ont fortement augmenté

A 42 pour cent du PIB en 2001, le ratio des dépenses publiques du Portugal était inférieur à la moyenne de l'UE (graphique 17, partie A), encore que, si on le compare à ceux d'économies où le niveau de revenu est similaire (par exemple l'Espagne et la Nouvelle-Zélande), il semble relativement élevé (partie B)³³. Les dépenses primaires courantes (biens et services courants plus transferts) sont particulièrement importantes, à plus de 36.8 pour cent du PIB. De plus, le Portugal constitue un cas exceptionnel parmi les membres de l'UE pour ce qui est de la progression des dépenses primaires pendant la seconde moitié des années 90 (équivalent à 3 points de pourcentage du PIB). Grâce à la forte croissance des rentrées fiscales et à la réduction des paiements d'intérêt, le Portugal a pu réduire son déficit et satisfaire aux critères exigés pour participer à la troisième phase de l'Union monétaire européenne (UME). Le rythme de réduction du déficit s'est néanmoins fortement ralenti après 1997. Au cours de la période 1997-2000, les gains procurés par l'augmentation des recettes et la baisse des paiements d'intérêt – équivalent au total à 4.4 points de pourcentage du PIB sur trois ans – ont été très largement annulés par le gonflement des dépenses primaires courantes.

L'augmentation de la consommation primaire publique (graphique 18) a tenu à des facteurs intervenant aussi bien au niveau des coûts qu'au niveau des intrants. Au cours des six ou sept dernières années, la masse salariale rapportée au PIB s'est sensiblement gonflée, pour dépasser 15 pour cent, soit près de la moitié de la dépense courante primaire. La tendance ascendante des dépenses de personnel tient à l'augmentation régulière de l'emploi et des salaires réels dans le secteur public, ainsi qu'aux pressions grandissantes exercées par le système de sécurité sociale des fonctionnaires (voir la section ci-dessous) :

- L'emploi dans le secteur public s'est accru en moyenne de 3.3 pour cent par an entre 1995 et 2001. Ce taux est près de deux fois supérieur au taux de croissance de l'emploi total dans l'ensemble de l'économie, de sorte qu'en 2000 la part du secteur public dans l'emploi total a dépassé les moyennes de l'OCDE et de l'UE. L'essentiel des nouvelles embauches ont été le fait de l'administration publique et des ministères de la Santé et de l'Éducation, dont les effectifs n'ont cessé de s'accroître (voir ci-dessous). Ces dernières années, la création de plusieurs services et instituts autonomes a également contribué à l'expansion des embauches à quoi il faut ajouter l'effet des obstacles juridiques au reclassement des fonctionnaires.

Graphique 17. **Dépenses publiques**
% du PIB

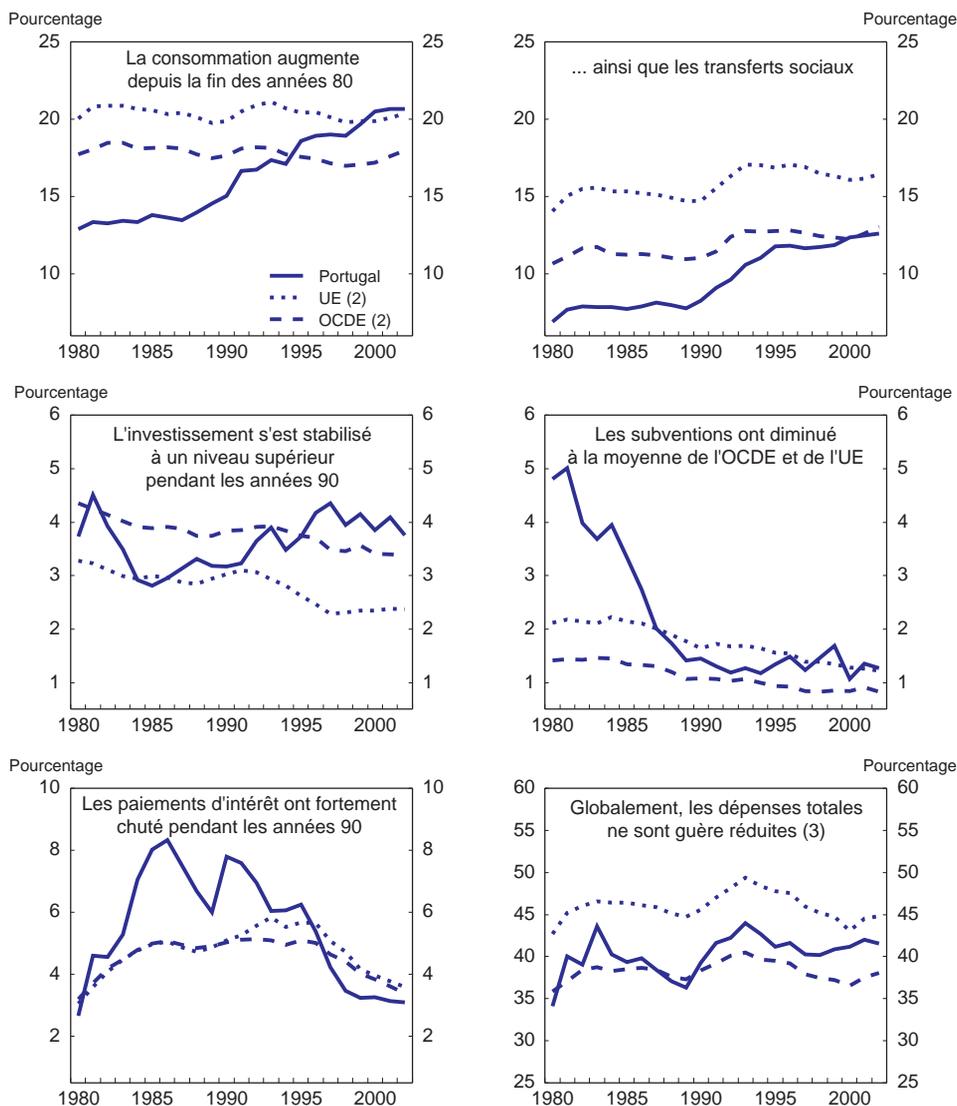


1. Les dépenses totales sont la somme des dépenses courantes et des dépenses nettes en capital. En 2000, les recettes exceptionnelles tirées de la vente des licences de téléphonie mobile sont comptabilisées comme dépenses négatives en capital, équivalant à 0.3 pour cent du PIB.

2. Part des dépenses publiques totales dans le PIB. Les pays sont classés en fonction du PIB par habitant à prix constants et à PPA constants, par ordre croissant.

Source : OCDE, *Perspectives économiques* n° 72 (décembre 2002).

Graphique 18. **Dépenses des administrations publiques par catégorie**¹
% du PIB



1. Sur la base de SEC 95. Estimations de l'OCDE pour l'UE et l'OCDE en 2002.

2. Moyenne pondérée des pays pour lesquels on dispose de données.

3. Les dépenses totales correspondent à la somme des dépenses courantes et des dépenses nettes en capital.

Source : OCDE, *Perspectives économiques* n° 72 (décembre 2002).

- Plus important encore, la rémunération moyenne des salariés du secteur public s'est accrue de plus de 20 pour cent en termes réels pendant la même période, contre 14 pour cent dans le secteur privé. Ce phénomène a essentiellement résulté de la revalorisation des salaires dans l'administration publique et d'avancements automatiques en fonction de l'ancienneté qui ont fait progresser la rémunération moyenne à des taux supérieurs à ceux relevés dans le secteur privé. Ces exercices de reclassement ont alourdi la masse salariale du secteur public de 3½ pour cent par an en moyenne. Il n'est pas facile de prouver que ces augmentations ont été supérieures à ce qui aurait été nécessaire pour aligner les rémunérations du secteur public sur celles du secteur privé. Il est cependant révélateur que les employés du secteur public quittent rarement la fonction publique pour prendre un emploi dans le privé.

En ce qui concerne l'avenir, il est probable que certains facteurs structurels continueront d'exercer des pressions sur les dépenses salariales. Il sera difficile de réviser à la baisse les avancements automatiques du fait de l'ancienneté et les augmentations de salaires qui s'appliquent au vaste secteur public. Surtout, bien que des réformes soient actuellement en cours dans le système de pensions du secteur privé, seuls des efforts limités ont été faits pour atténuer les pressions qui s'exercent sur le régime, déjà fragile, de retraite des fonctionnaires, la *Caixa Geral de Aposentações* (CGA) (encadré 4). Des mesures ont été prises pour assurer la viabilité à long terme du système, notamment en réduisant la générosité des prestations pour les personnes entrées dans la fonction publique après 1993 afin de couvrir les engagements contractés à l'égard des fonctionnaires qui prendront leur retraite dans les années à venir³⁴. Ces dispositions devraient porter leurs fruits à plus long terme. D'ici là, la charge imposée aux contribuables devrait être atténuée par tous les moyens disponibles, en augmentant les cotisations et en réduisant la progression des prestations.

De plus, la demande de services sociaux plus conforme aux normes européennes a entraîné un alourdissement des dépenses au titre de la santé, de l'éducation et de la protection sociale (le revenu minimum garanti a vu le jour en 1999), de sorte qu'à la fin des années 90 la part globale de ces programmes dans les dépenses totales s'établissait à un peu moins de 60 pour cent (graphique 19, partie B). Du fait du vieillissement de la population, les pressions exercées sur les dépenses publiques s'intensifieront, comme dans les autres pays de l'OCDE. Il ressort de simulations faites par l'OCDE que les dépenses au titre des soins de santé pourraient s'accroître encore de 3 points de PIB d'ici 2030 du fait du seul vieillissement démographique (OCDE, 2001a). Qui plus est, le prix des services de santé au Portugal reste plus faible que dans les autres pays de l'UE. Comme il est probable que les prix des biens et services non échangeables augmenteront par rapport à ceux des biens et services échangeables, par le biais de l'effet Balassa-Samuelson, les prix des

Encadré 4. **Système de pension des fonctionnaires (Caixa Geral de Aposentações, CGA)**

La CGA est un régime de retraite par répartition à prestations définies, les cotisations reçues des souscripteurs et des employeurs étant distribuées sous forme de pensions. L'État apporte les fonds nécessaires pour équilibrer les comptes de la CGA, laquelle n'est pas actuariellement équilibrée, ce qui la rend particulièrement sensible aux effets du vieillissement démographique et au gonflement des rapports de dépendance économique qui en sera le corollaire. De plus, le montant de la pension moyenne ne prend pas encore en compte la récente et forte progression des salaires du secteur public.

Le régime a déjà été confronté à de fortes pressions du fait du vieillissement de la population. De 1990 à 2001, le nombre de retraités a plus que doublé, tandis que le nombre de cotisants en activité progressait, selon les estimations, de 17 pour cent. En 2000, 20 pour cent des dépenses salariales de l'État étaient représentés par les pensions des fonctionnaires, tandis que les subventions directes au régime atteignaient 2 pour cent du PIB. Les versements de la CGA devraient augmenter rapidement au cours des prochaines décennies. Ceci tient à la fois au fait que les pensions des fonctionnaires sont indexées sur les traitements et au nombre croissant des retraités : 40 pour cent des fonctionnaires doivent prendre leur retraite dans moins de dix ans. La CGA se développera et les transferts des administrations publiques au régime augmenteront plus rapidement que les cotisations des fonctionnaires pour faire face aux engagements pris à l'égard de ceux qui prendront leur retraite dans les années à venir¹.

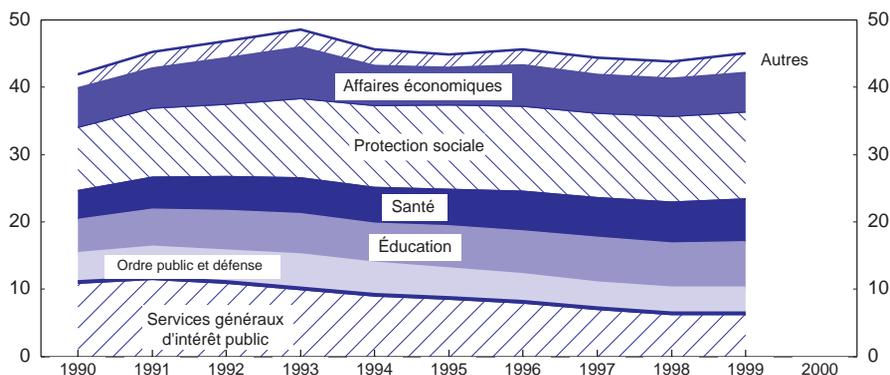
Le budget de l'État pour 2003 a modifié la CGA afin de maîtriser la croissance future des dépenses. Depuis le 1^{er} janvier 2003, le salaire servant de base au calcul de la retraite est net des cotisations à la CGA. De plus, les fonctionnaires qui ont acquis tous leurs droits à pension mais qui n'ont pas encore atteint l'âge minimum légal (60 ans) peuvent se retirer plus tôt mais avec une pension réduite. Jusqu'à la fin de 2002 un cotisant à la CGA ayant acquis tous les droits à pension pouvait prendre sa retraite avant l'âge légal en percevant une pension à taux plein. Depuis le début de 2003, les prestations de retraite sont réduites de 4,5 pour cent par année manquante. Bien que ces mesures aillent dans la bonne direction, elles n'auront qu'un impact financier limité à court terme et sont insuffisantes pour rétablir l'équilibre financier de la CGA².

1. Tous les fonctionnaires, à l'exception des salariés des entreprises publiques, cotisent au régime de sécurité sociale des fonctionnaires.
2. Selon les estimations, un grand nombre de cotisants à la CGA ayant acquis la totalité des droits à pension auront demandé à en bénéficier avant la fin de 2002.

services de santé augmenteront sans doute plus vite que le niveau général des prix. Ce secteur pose donc des problèmes particuliers, sur lesquels on reviendra plus loin.

Graphique 19. Principales composantes des dépenses des administrations publiques¹
En % du PIB

A. Portugal



B. Comparaison internationale, 1999²

% du PIB

	Services généraux	Défense, ordre public	Éducation	Santé	Protection et sécurité sociale	Affaires économiques	Autres	Dépenses d'intérêt public totales
Autriche	8.2	2.5	6.1	8.1	21.5	5.0	2.4	53.8
Belgique	10.4	2.8	6.2	6.3	17.5	4.8	2.1	50.2
Danemark	4.6	2.6	8.0	5.3	24.0	4.4	2.5	56.0
France (1993)	4.6	4.2	6.0	10.8	19.5	4.7	6.7	56.6
Allemagne	6.5	2.9	4.4	6.2	22.0	4.3	2.5	48.8
Finlande	6.5	3.1	6.6	5.9	22.4	5.2	2.3	52.1
Grèce	10.4	4.2	4.1	3.9	19.3	0.2	1.1	43.4
Irlande	5.9	2.2	4.2	5.7	7.1	7.3	2.4	34.8
Italie	9.9	3.2	5.1	5.8	18.2	4.0	2.6	48.8
Pays-Bas	8.9	3.1	4.8	4.0	18.0	5.1	3.3	47.1
Portugal	6.4	3.7	6.9	6.4	13.0	5.8	2.9	45.1
Espagne (1995)	1.8	3.8	4.9	5.5	15.2	6.2	9.9	47.2
Suède	10.1	3.8	6.8	6.3	25.3	4.8	3.2	60.3
Royaume-Uni (1995)	1.9	5.5	5.4	5.8	16.4	3.3	6.0	44.3
UE, moyenne non pondérée	6.9	3.4	5.7	6.2	18.5	4.7	3.6	49.2

1. Sur la base SEC 95.

2. Pour la France, l'Espagne et le Royaume-Uni, en raison du manque d'informations, les données sont présentées sur la base SNA 1968.

Source : OCDE, Comptes nationaux.

L'investissement public a été gonflé par l'adhésion à l'UE malgré des gels de dépenses

Pendant la seconde moitié des années 90, les investissements publics du Portugal se sont stabilisés à un niveau supérieur aux moyennes de l'OCDE et de l'UE, principalement du fait du cofinancement assuré par l'UE (graphique 18). Depuis son adhésion à l'Union européenne en 1986, le Portugal a reçu en moyenne l'équivalent de 3 pour cent de PIB par an sous forme de transferts structurels dans le contexte des Cadres communautaires d'appui (CCA) successifs, transferts qui couvrent à la fois des fonds structurels et des fonds de cohésion. Ces transferts, équivalant à 15 pour cent des dépenses publiques en biens et services, ont largement contribué à la modernisation et à la restructuration de l'économie portugaise, en facilitant le processus de convergence vers les niveaux moyens de productivité de l'UE. Le développement des infrastructures en a tout particulièrement bénéficié. La densité du réseau routier a doublé entre 1994 et 2000 et un fort pourcentage des lignes ferroviaires a été électrifié (voir chapitre IV). Grâce à ces transferts, les investissements publics sont passés de 2.8 pour cent du PIB en 1985 à 4.1 pour cent en 2001. Selon des estimations récentes, cette expansion a entraîné des investissements ainsi que des emplois privés au Portugal, avec une incidence positive sur la croissance de la production³⁵.

Néanmoins, malgré l'ampleur relative constatée des dépenses d'équipement, des problèmes de planification et d'exécution pourraient avoir freiné la convergence du Portugal vers les niveaux de productivité des pays plus avancés de l'UE. On ne constate guère de progrès dans les domaines de l'innovation, de la recherche et du développement, tandis que les gels ponctuels et temporaires de dépenses auxquels les autorités ont eu recours pour atteindre les objectifs du Pacte de stabilité et de croissance au cours des dernières années ont entraîné des réductions disproportionnées et des reports des dépenses d'équipement non couvertes par les fonds structurels. De plus, l'ampleur des transferts en capital qui contribuent à financer les déficits chroniques de certaines entreprises publiques (environ 0.2 pour cent du PIB) a pour effet de gaspiller des ressources qui pourraient être affectées à des investissements publics plus productifs.

Le troisième *Cadre communautaire d'appui* (CCA III) apportera au Portugal l'équivalent de 2.7 pour cent de PIB par an entre 2000 et 2006, l'accent étant particulièrement mis sur le développement des technologies de l'information et des communications (TIC). Les projets d'investissement cofinancés par les fonds couverts par le CCA III devraient représenter environ 20 pour cent de l'investissement total³⁶. Néanmoins, rien ne garantit que le Portugal disposera après 2006 de fonds de montants comparables au titre des CCA, ce qui implique que les finances publiques seront alors soumises à des pressions encore plus fortes si les dépenses d'infrastructure doivent se poursuivre à des taux suffisants pour accélérer la convergence vers les normes de l'UE³⁷.

S'attaquer aux problèmes que pose le processus de gestion budgétaire

La maîtrise des dépenses a été assurée par des mesures d'urgence...

Outre les problèmes liés au développement économique, domaine dans lequel le Portugal a comblé son retard par rapport à ses partenaires européens, les dépenses de ce pays sont soumises – mais à des degrés différents – à des pressions qui s'exercent également dans d'autres économies de l'OCDE. Néanmoins, dans le cas du Portugal, les pressions budgétaires tiennent aussi aux lacunes de la maîtrise des dépenses, les prévisions de dépenses primaires ayant été régulièrement dépassées ces dernières années, souvent de plus de 3 points de pourcentage³⁸. Pour contenir le déficit face à de tels dépassements, il a fallu faire largement appel à des clauses de sauvegarde afin de respecter les objectifs budgétaires. Ces clauses laissent une grande latitude aux autorités pour procéder en milieu d'exercice à des réductions de crédits. L'Exécutif (dans la pratique le ministère des Finances) décide seul si un gel de dépenses se justifie pour atteindre l'objectif fixé en matière de déficit. Il décide également des dépenses qui seront gelées, aussi bien entre les différentes catégories de dépenses qu'à l'intérieur de chacune d'elles³⁹. Généralement, un gel des dépenses est considéré comme une action préventive. Il peut ou non se transformer en réduction définitive, en fonction de l'évolution budgétaire d'ensemble (du côté des recettes comme du côté des dépenses)⁴⁰. Néanmoins, le recours incessant à ce mécanisme peut entraîner des inefficiences et des déséquilibres dans la composition des dépenses publiques. De tels dépassements chroniques sont également symptomatiques de graves lacunes dans l'établissement des budgets initiaux, ainsi que dans leur mise en œuvre.

... en raison de failles dans le processus de gestion budgétaire

Pendant les années 90, plusieurs mesures de réforme ont été prises pour tenter d'améliorer l'efficacité et la transparence de l'administration publique, pour renforcer le contrôle interne et pour moderniser les systèmes comptables. Néanmoins, ces mesures ayant été de portée limitée et n'ayant pas suffi à empêcher des problèmes récurrents de maîtrise de dépenses, les autorités ont été amenées à entreprendre une réforme d'ensemble (OCDE, 1999 et 2001a). En 2001, contraint de maintenir les dépenses courantes à moyen terme sur une trajectoire conforme à l'objectif, le gouvernement a lancé un vaste effort de réformes afin de revoir le processus budgétaire et les mécanismes de contrôle des dépenses. Un groupe de travail, appelé ECORDEP (*Estrutura de Coordenação da Reforma da Despesa Pública*), créé au sein du ministère des Finances, a été chargé d'identifier les principaux domaines où une réforme était nécessaire. Son rapport, le *Relatório de Coordenação para a Reforma da Despesa Pública*, a été rendu public en septembre 2001.

Dans ce rapport, destiné à guider la réforme des dépenses publiques, le Groupe de travail identifie plusieurs lacunes du processus budgétaire et des mécanismes de contrôle :

- *Il n'existe pas de règle budgétaire explicite concernant la maîtrise des dépenses.* L'objectif du Pacte de stabilité et de croissance est d'inscrire le déficit du Portugal sur une pente décroissante afin de parvenir à l'équilibre budgétaire d'ici à quelques années, mais il n'existe aucune règle en matière de discipline budgétaire.
- *Les hypothèses macroéconomiques ne sont pas examinées de manière approfondie, pas plus qu'elles ne sont discutées par des experts indépendants ou par le Parlement.* Les hypothèses macroéconomiques figurant dans les documents relatifs au projet de budget annuel sont souvent fondées sur un scénario exagérément optimiste qui ne tient pas compte du cycle conjoncturel et qui n'est pas discuté dans le détail par le Parlement ou des experts indépendants.
- *Le système de comptabilité repose essentiellement sur les règlements effectifs⁴¹.*
- *Le contrôle et l'évaluation sont inadéquats.* Le ministère des Finances lance le processus budgétaire et négocie avec les ministères techniques et les agences indépendantes leurs programmes respectifs avant de présenter le projet de budget au Parlement pour approbation. La loi définit les procédures et les plafonds de dépenses à chaque niveau de la hiérarchie. Les ressources non dépensées ne peuvent être reportées, ce qui encourage les responsables des ministères techniques à utiliser la totalité des ressources annuelles qui leur sont attribuées ; de même, les excédents réalisés par un service ou un ministère ne peuvent être reportés et/ou réaffectés à d'autres activités. Il n'est pas procédé à des évaluations des résultats par agence ou par département, et il n'existe aucun contrôle financier interne dans certains domaines tandis que l'on constate dans d'autres un chevauchement de compétences.
- *La coordination entre l'administration centrale et les collectivités locales n'est pas satisfaisante.* Les collectivités locales sont tributaires de transferts de l'administration centrale qui ne sont pas assortis de conditions particulières (voir ci-après), mais elles disposent d'une certaine autonomie au niveau des dépenses. La loi budgétaire de l'administration centrale stipule que les dépenses courantes ne peuvent dépasser les recettes courantes, et fixe un plafond au service annuel de la dette, mais la loi sur les finances locales ne plafonne pas le montant annuel net des emprunts destinés à financer des dépenses d'investissement. Les collectivités locales peuvent être fortement déficitaires, notamment lorsqu'elles sont soumises à des pressions

politiques et le plafond fixé au service de la dette n'est guère contraignant en raison de la faiblesse des taux d'intérêt (tel a été le cas par exemple en 2001, avant les élections municipales de décembre). De toute façon, aucune sanction n'est prévue en cas de dépassement du plafond fixé au service de la dette tandis que la surveillance des finances des collectivités locales est entravée par l'absence de statistiques budgétaires à jour.

... qui ont conduit à un effort de réforme au niveau de l'administration

En août 2001, compte tenu de ces problèmes, le Parlement a adopté une nouvelle loi cadre pour le budget de l'État, ainsi qu'un ensemble de mesures visant à améliorer la gestion des dépenses (encadré 5). La nouvelle législation pose les principes généraux d'une rationalisation des décisions budgétaires et financières des différentes branches de l'administration, et jette les bases d'une coordination financière entre les différents niveaux d'administration, ce qui devrait aider à améliorer la coordination sur le plan budgétaire et à surveiller l'endettement des autorités infranationales. La pièce centrale de ce texte, approuvée par la nouvelle administration, est l'adoption d'une procédure budgétaire en deux étapes. Au cours de la première étape, au printemps, le gouvernement établit un programme de dépenses pluriannuel qui fixe un plafond pour la première année ; au cours de la seconde étape, qui intervient pendant l'été, le gouvernement prépare le projet de loi budgétaire annuel, qui doit être soumis au Parlement le 1^{er} octobre. Le processus budgétaire de l'État deviendra de ce fait plus transparent.

Néanmoins, le budget et l'ouverture des crédits par le Parlement ne sont pas assujettis à des plafonds de dépenses pré-approuvés sur l'ensemble de la période couverte par le programme de dépenses. Les plafonds de dépenses fixés pour les trois dernières années ont seulement un caractère indicatif et peuvent être modifiés en fonction de l'évolution des variables macroéconomiques et budgétaires. Le plafond imposé au volume annuel de l'endettement des collectivités locales s'accompagne d'une sanction qui réduit les transferts de l'État si le plafond n'est pas respecté, mais il n'y a pas de règle empêchant l'administration centrale de renflouer les niveaux inférieurs d'administration. De même, les collectivités locales ne sont pas tenues de fournir les informations nécessaires en temps voulu pour permettre le suivi et la vérification comptable des finances locales. Certains pays de l'UE sont allés jusqu'à approuver une loi sur la stabilité interne du budget pour que tous les niveaux d'administration soient tenus de respecter le Pacte de stabilité et de croissance⁴². Bien que constituant un pas essentiel dans la bonne direction, la nouvelle loi cadre n'a donc guère de chances d'éviter tous les dépassements de dépenses à l'avenir, et il importerait de veiller à ce que les nouvelles règles soient intégralement mises en œuvre dans la pratique.

Encadré 5. **Loi cadre 2001 pour le budget de l'État et loi de stabilité budgétaire de 2002**

La loi cadre 2001 pour le budget de l'État marque la première étape de la réforme des procédures budgétaires. La loi de stabilité budgétaire, approuvée en juillet 2002 et intégrée dans la loi cadre pour le budget de l'État, prévoit de nouvelles dispositions qui contribuent à assurer la stabilité budgétaire.

La loi cadre 2001 pour le budget de l'État comporte les dispositions suivantes :

Programmation financière pluriannuelle

- Mise en œuvre d'une planification financière pluriannuelle à compter de la préparation de la loi de finances 2003.
- Cette planification doit s'étendre sur quatre ans, parallèlement au Pacte de stabilité et de croissance de l'UE, et fixer un objectif explicite et crédible pour les dépenses primaires courantes.
- La loi de finances doit comporter des estimations pluriannuelles des avoirs et des engagements de l'administration centrale, des administrations régionales et des collectivités locales. Le fonds de sécurité sociale ainsi que les fonds et services autonomes doivent également présenter des estimations pluriannuelles dans leurs budgets.

Procédure budgétaire en deux temps

- Au mois de mai, le gouvernement doit présenter le pré-budget au Parlement pour discussion. Ce document doit indiquer l'orientation des dépenses publiques dans le cadre d'un scénario macroéconomique à moyen terme et doit fixer des plafonds de dépenses pour la première année et certaines indications concernant ces plafonds pour les années suivantes. Le gouvernement doit également soumettre un plafond indicatif de dépenses pour les collectivités locales. La première étape du processus s'achève avec l'adoption par le Parlement du plafond de dépenses.
- La deuxième étape couvre la préparation du projet de loi annuel de finance par le gouvernement et le vote des crédits par le Parlement.

Budgétisation par activité

- Le budget de l'État doit être organisé par programme. La budgétisation par activité devrait aider à déterminer plus précisément, par le biais d'indicateurs de gestion, les liens entre les résultats et les ressources humaines et financières. L'inclusion de clauses de caducité automatique et de procédures visant à mettre progressivement à profit les enseignements de la budgétisation par activité est l'un des principaux intérêts de cette méthode.

Encadré 5. **Loi cadre 2001 pour le budget de l'État
et loi de stabilité budgétaire de 2002** (suite)

Renforcement des mécanismes d'audit et de contrôle

- Afin de renforcer les mécanismes d'audit et de contrôle, chaque ministère aura un contrôleur financier interne, chargé de suivre l'exécution du budget et de produire des comptes consolidés. L'exécution du budget fera également l'objet d'audits externes à intervalles réguliers de 6 à 8 ans.

Amélioration de la coordination financière à l'intérieur du secteur public

La loi de stabilité budgétaire de 2002 comporte les dispositions suivantes :

- Le budget des fonds et services autonomes doit être équilibré ou excédentaire. Tous les fonds et services autonomes, à l'exception de ceux dont l'existence est prévue par la constitution, ou qui sont intégrés au système national de santé ou qui sont des organes de surveillance, perdent leur autonomie financière si leurs ressources propres ne couvrent pas au moins les deux tiers de leurs dépenses (par des recettes autres que des transferts de l'administration centrale).
- Le ministère des Finances peut demander à d'autres sous-secteurs des administrations publiques de fournir en cours d'année et de manière régulière des informations financières à jour sur leurs résultats budgétaires
- Si les niveaux d'administration infranationaux ou les fonds autonomes dépassent le plafond à l'augmentation annuelle de leur endettement fixé dans le budget de l'État ou s'ils ne fournissent pas les informations financières requises en temps voulu, les transferts de l'État peuvent être réduits ou suspendus.

En juillet 2002, le Parlement a approuvé la loi de stabilité qui complète la loi cadre de 2001. Ce texte renforce la coordination financière entre tous les niveaux d'administration, et pose trois principes : le premier principe, la stabilité budgétaire, exige que la situation budgétaire des administrations publiques soit équilibrée ou excédentaire sur la base des comptes nationaux (SEC 95) ; le deuxième principe, ou principe de solidarité, impose à tous les secteurs des administrations publiques de contribuer à la stabilité budgétaire ; le troisième principe a trait à la transparence et implique que tous les niveaux d'administration fournissent des informations financières sur l'exécution de leur budget. De plus, la loi de stabilité budgétaire permet au gouvernement de définir, dans le budget de l'État, des mesures propres à assurer la stabilité budgétaire (encadré 5).

Améliorer l'efficacité des dépenses publiques par rapport à leur coût

Les pressions exercées sur les dépenses qui rendent si essentielle l'adoption de nouvelles mesures de gestion et de contrôle ne sont pas spécifiques au Portugal. Elles sont cependant en partie le résultat des caractéristiques institutionnelles du système portugais qui déterminent le coût et l'efficacité des services publics. Trois de ces caractéristiques, qui méritent d'être notées, concernent l'efficacité de la gestion des ressources humaines, les rôles respectifs du secteur public et du secteur privé dans la fourniture des services publics, et les structures d'incitations qui découlent des relations entre les collectivités locales et le gouvernement central.

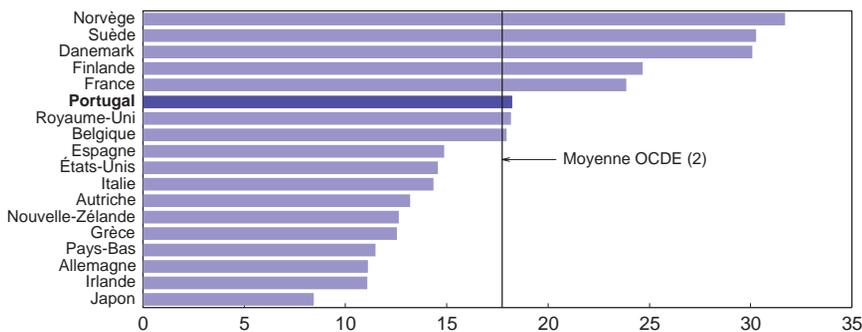
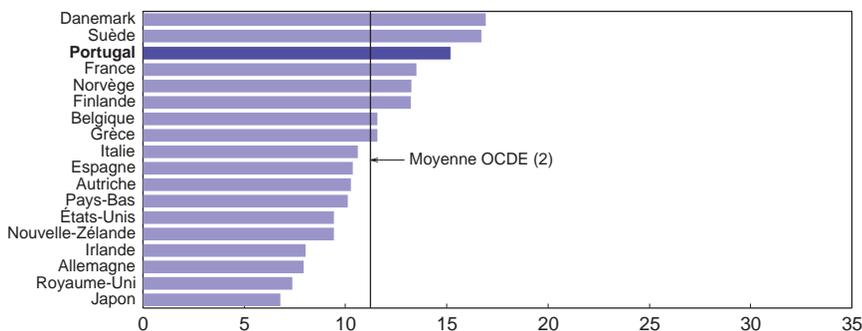
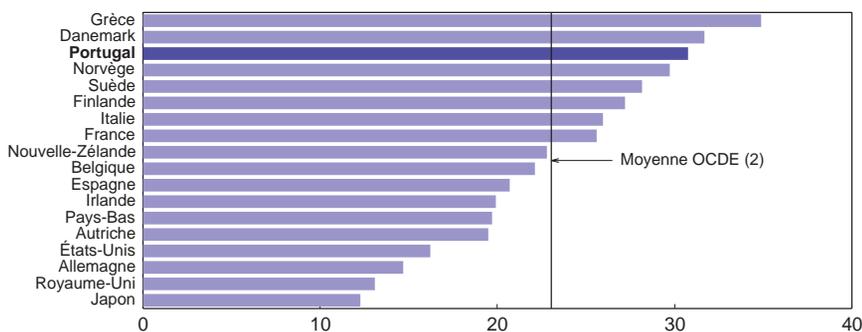
Inefficiences dans la gestion des ressources humaines

Bien que le niveau des effectifs du secteur public soit, on l'a vu, désormais proche de la moyenne de l'OCDE, le Portugal se caractérise à la fois par l'ampleur relativement importante des dépenses au titre des salaires et traitements et par la forte prime de salaire dont bénéficie le secteur public (graphique 20), l'écart de rémunération entre le secteur public et le secteur privé étant le plus élevé de la zone UE⁴³. A caractéristiques identiques, une femme portugaise travaillant dans l'administration reçoit un salaire horaire supérieur de 64.6 pour cent à celui d'une femme employée dans le secteur privé ; l'avantage de salaire pour les hommes est pour sa part de 37.6 pour cent (tableau 10)⁴⁴. De plus, les conditions de rémunération dans le secteur public deviennent encore plus favorables lorsque l'on tient compte des prestations non salariales (générosité des régimes de pension, flexibilité des horaires de travail, conditions de travail moins stressantes et prédominance des emplois à vie, par exemple), qui rendent les emplois du secteur public encore plus attrayants. Les personnes travaillant dans l'administration ne quittent pratiquement jamais le secteur public de leur propre chef, et le nombre de candidats est élevé chaque fois que de nouvelles vacances sont annoncées dans les administrations publiques.

De nouvelles dispositions concernant l'emploi ont été adoptées en 1998, afin de moderniser les effectifs du secteur public et d'améliorer leurs qualifications et leur performance⁴⁵. Les agents permanents sont autorisés à opter pour une semaine de travail de quatre jours, sous réserve de certaines conditions. Les fonctionnaires proches de l'âge de la retraite ont la possibilité de travailler à temps partiel en fin de carrière. Les autorités s'attendaient à ce que ceci permette un renouvellement partiel des effectifs de l'administration sans alourdir la masse salariale. Néanmoins, en 1999, année de la dernière enquête sur les administrations publiques, 2.7 pour cent seulement des fonctionnaires avaient un emploi à temps partiel, bien que 26 pour cent des effectifs soient âgés de plus de 50 ans. Certains efforts ont également été faits pour encourager la mobilité interne des agents. Les salariés peuvent présenter leur candidature à des emplois offerts tant

Graphique 20. **Emploi et masse salariale des administrations publiques dans les pays de l'OCDE¹**

%

A. Emploi des administrations publiques, en % de l'emploi total**B. Masse salariale des administrations publiques, en % du PIB (3)****C. Masse salariale des administrations publiques, en % de la rémunération totale des salariés**

1. 2001. Les données sont des estimations de l'OCDE. Non compris les entreprises publiques, sauf dans le cas du Japon.

2. Moyenne non pondérée.

3. Salaires et cotisations de sécurité sociale.

Source : OCDE, *Perspectives économiques* n° 72 (décembre 2002).

Tableau 10. **Écart de salaire entre les secteurs public et privé¹**

	Pourcentage	
	Hommes	Femmes
Autriche	-2,3	11,9
Belgique	3,6	2,9
Danemark	-9,0	7,1
France	7,7	14,7
Allemagne	0,8	13,7
Grèce	10,3	22,0
Pays-Bas	2,8	5,7
Irlande	32,8	41,0
Italie	10,3	25,8
Luxembourg	31,0	36,5
Portugal	37,6	64,6
Espagne	19,7	34,8
Royaume-Uni	2,8	10,5
Moyenne des pays ci-dessus	11,2	21

1. Les estimations sont fondées sur un échantillon de ménages dans l'Union européenne, données harmonisées par Eurostat.

Source : Portugal et Centeno (2001).

au niveau des administrations locales qu'au niveau de l'administration centrale, et peuvent demander à être transférés ou détachés d'une administration à une autre de la même façon qu'ils peuvent passer d'un service à un autre.

Bien que les agents du secteur public soient libres de passer d'un poste à un autre au sein de l'administration publique, ils ne peuvent être obligés à le faire. Les obstacles juridiques qui empêchent les gestionnaires de transférer des fonctionnaires d'un service à un autre, d'un niveau d'administration à un autre et d'une fonction à une autre n'ont pas été levés. Il en résulte des doubles emplois dans certains services et des sous-effectifs dans d'autres, avec pour conséquence une répartition très inefficace des ressources humaines dans le secteur public. Ainsi, le ministère de l'Éducation n'a guère la possibilité de réaffecter les enseignants qui occupent un emploi à vie dans une école donnée où le nombre d'élèves a diminué vers les établissements qui en auraient le plus besoin. Des problèmes analogues se sont posés à d'autres ministères. La faible mobilité de l'emploi public s'est traduite par un comportement asymétrique en matière de dépenses. L'emploi public tendait à s'ajuster en hausse lorsqu'une nouvelle demande apparaissait dans un secteur déterminé, mais ne s'ajustait pas en baisse lorsque la demande disparaissait, ce qui contribuait à une augmentation régulière du nombre des effectifs de la fonction publique depuis 1990 (tableau 11). Toutefois, depuis la mi-2002, le gouvernement a proposé de nouvelles règles pour accroître la mobilité. La législation créant un « fonds » d'emploi de fonctionnaires a été approuvée. Ce « fonds » d'emploi devrait être en place

Tableau 11. **Tendances de l'emploi des administrations publiques**
En pourcentage de l'emploi total

	1990	1995	2000	2002 ¹
Portugal	14.8	17.2	18.1	18.2
Belgique	18.9	18.2	18.4	18.6
Irlande	13.7	13.1	11.0	11.6
Grèce	12.3	12.2	12.5	12.6
Espagne	13.5	15.0	14.4	14.6
UE	18.3	18.8	17.9	18.0
Zone euro	15.9	16.5	15.8	15.8
OCDE	16.2	17.6	16.9	16.9

1. Estimations de l'OCDE.

Source : OCDE.

début 2003⁴⁶. Le gouvernement semble aussi engagé à utiliser des contraintes budgétaires dures pour plusieurs départements (à l'exception des services de santé).

Enfin, on s'accorde largement à reconnaître que l'absence d'incitation dans le système de rémunérations de la fonction publique portugaise nuit à la performance des cadres et des salariés. Comme dans beaucoup de pays de l'OCDE, les salaires sont fondés sur des barèmes rigides liés à la catégorie professionnelle et à l'ancienneté. De plus, la promotion est généralement fondée davantage sur l'ancienneté que sur le mérite. En règle générale, le système de rémunérations des fonctionnaires portugais ne comporte pas de disposition permettant de lier le salaire à la productivité individuelle ou à la performance⁴⁷ : les compétences des fonctionnaires ne sont pas clairement définies, il n'existe pas de système adéquat d'évaluation des performances, et les performances médiocres ne sont donc pas sanctionnées, pas plus qu'une performance exceptionnelle n'est systématiquement récompensée. Néanmoins, depuis 1998, il existe à titre expérimental un dispositif de rémunération au rendement dans le but d'améliorer la qualité du Service national de santé, de l'administration fiscale et de la justice⁴⁸. Les mesures visant les services de santé sont décrites ci-après. En ce qui concerne l'administration fiscale, tous les salariés partagent une prime de productivité par équipe fondée sur l'aptitude du service à recouvrir les arriérés d'impôt et lutter contre la fraude fiscale. De même, une prime de groupe est désormais prévue pour les professionnels du système judiciaire lorsque les délais de procédure et la durée des procès sont réduits.

Le rôle des capitaux privés est encore limité

La sous-traitance de la fourniture de services financés par le secteur public et de fonctions de soutien (par exemple nettoyage et entretien des

immeubles) n'est pas une pratique courante au Portugal. Les intrants achetés à d'autres secteurs de services (télécommunications, transports, restauration, assurance, technologies de l'information, immobilier et autres services aux entreprises) ne représentent que 8 pour cent de la valeur des services publics assurés par l'administration publique et la défense, alors que le chiffre correspondant pour d'autres pays de l'OCDE varie entre 10 et 20 pour cent (graphique 21)⁴⁹.

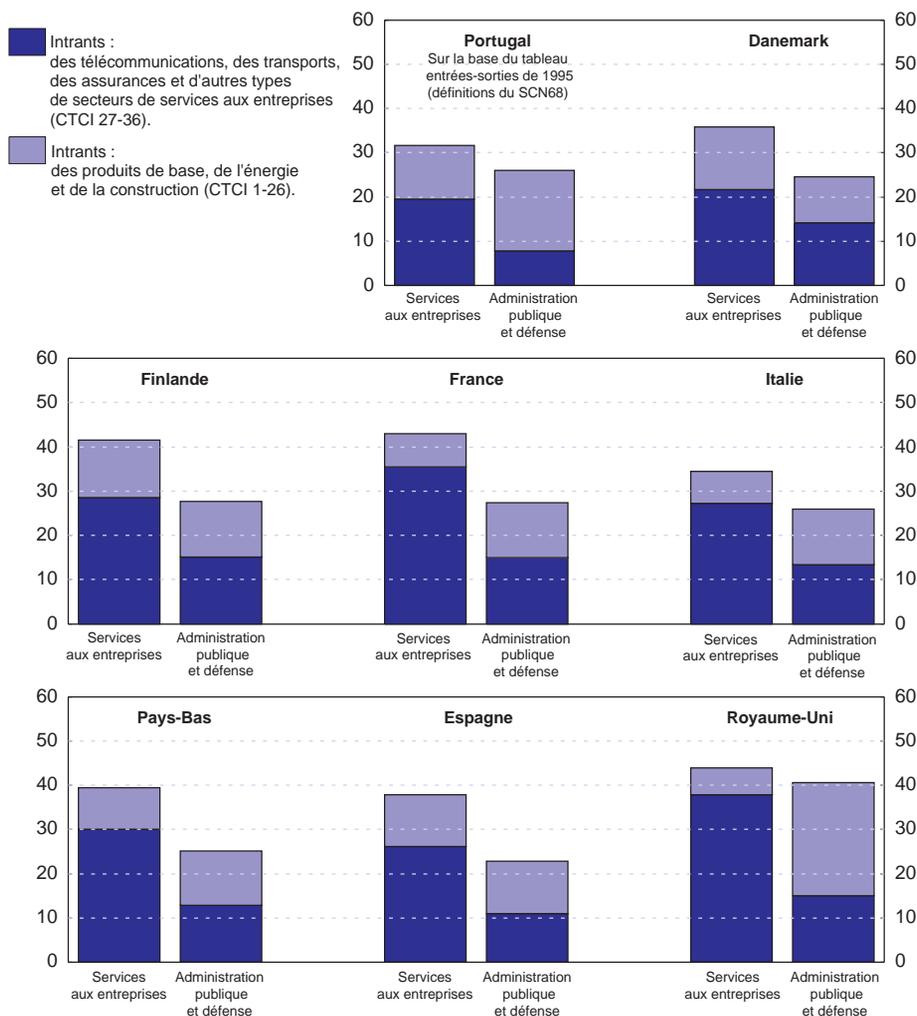
En revanche, pour les grands investissements d'infrastructure, le Portugal a eu largement recours à des partenariats public privé (PPP). Utilisée d'abord pour les autoroutes, la fourniture de services publics par le biais de PPP s'est rapidement développée, et 14 accords ont été conclus en 2000 dans les domaines des transports, de l'eau et de l'énergie. Citons notamment la construction du pont Vasco de Gama en 1998, réalisé dans le cadre d'un contrat de concession de type construction-exploitation-transfert (CET) sur une période de 33 ans, et la concession relative à la construction d'autoroutes. Dans ce dernier cas, les coûts d'exploitation sont couverts par l'État sur la base d'un péage de principe sans qu'aucune redevance soit demandée aux utilisateurs.

Les PPP peuvent effectivement favoriser l'efficacité et améliorer la fourniture de certains biens publics⁵⁰, mais on ne dispose pas d'évaluation systématique de la performance de ces projets au Portugal. Néanmoins, d'un point de vue budgétaire, certains des projets d'infrastructure financés par des capitaux privés entraînent d'importants engagements explicites et conditionnels pour les années à venir, engagements qui n'ont pas été pris en compte dans le budget (OCDE, 2001a)⁵¹. C'est seulement si l'efficacité de la fourniture des services est améliorée ou si le paiement est répercuté sur les usagers par le biais de redevances dans le cadre de dispositifs de financement par capitaux privés que l'opération se traduira par un bénéfice net. En tout état de cause, les initiatives PPP doivent être soigneusement conçues pour veiller à ce que les risques soient correctement partagés avec le secteur privé, et à ce que les coûts de la mise au point et de la surveillance de ces projets ne soient pas excessifs (encadré 6).

Pour assurer la concurrence au niveau des marchés publics, il est essentiel d'annoncer internationalement les appels d'offres. Le Portugal a eu largement recours à cette méthode. Pendant la seconde moitié des années 90, environ 15 pour cent de la valeur totale des marchés publics ont fait l'objet d'appels d'offres internationaux chaque année entre 1995 et 2000, soit plus que la moyenne des pays de l'UE. Plus récemment cependant, d'autres pays de l'UE comme la Grèce, l'Irlande et l'Espagne, avec lesquels la comparaison avec le Portugal pourrait être la plus évidente, ont progressivement élargi la part des marchés publics faisant l'objet d'une publicité internationale pour la porter à près d'un quart du total (tableau 12). Il est donc possible, au Portugal également, d'intensifier la concurrence par ce moyen.

Graphique 21. **Sous-traitance**

Composition des intrants en % de la valeur de la production, 1995-1998



Note : Le secteur des services aux entreprises apparaissant aux fins de comparaison dans les premières colonnes couvre les services de comptabilité, de conseil, d'architecture, d'ingénierie et d'aide juridique, CTCI 36. L'administration publique couvre aussi les organismes gérant les régimes obligatoires de sécurité sociale.

Les achats aux/les paiements aux/et entre les services d'administration publique, d'éducation, de santé, de protection sociale et d'aide à la collectivité ont été éliminés, les méthodes statistiques différant selon les pays.

Source : OCDE, STI/EAS sur la base de tableaux d'entrées-sorties tirés des comptes nationaux.

Encadré 6. Partenariats public-privé : considérations à ne pas négliger

Les résultats des partenariats public-privé sont fonction des facteurs suivants :

- Le gouvernement est souvent copropriétaire dans des partenariats public-privé afin de veiller à ce que les éventuels bénéfices financiers qui en découlent soient partagés avec le contribuable. Ce système risque d'établir une confusion entre le rôle d'actionnaire du gouvernement et son rôle de responsable de la réglementation, et pourrait aboutir à placer le partenaire privé en place dans une position de monopole de fait. Il fait également peser un plus grand risque sur le budget si le partenaire privé fait faillite.
- Il ressort des études économétriques que la plupart des gains d'efficacité découlent non pas de l'adjudication en tant que telle mais plutôt du fait que les sous-traitants potentiels sont en permanence exposés à la concurrence : la concurrence *sur* le marché est plus importante que la concurrence *pour* le marché. Il est donc essentiel que la procédure d'adjudication et de sous-traitance soit organisée de telle manière qu'elle réduise la dépendance du gouvernement à l'égard du détenteur actuel de la franchise ou de la concession.
- En simplifiant les transactions, on réduirait les coûts relativement élevés entraînés par la rédaction des contrats et l'organisation d'adjudications.

Les incitations concernant les dépenses des collectivités locales sont inefficaces

La législation actuelle qui définit la façon dont les collectivités locales peuvent se procurer des fonds ne semble pas établir une relation adéquate entre les décisions d'accroître les dépenses et la responsabilité de lever des recettes supplémentaires (en particulier au moyen d'un alourdissement de la fiscalité). Les ressources financières des municipalités proviennent en grande partie du budget de l'administration centrale sous forme de transferts sans condition, tandis que les ressources propres des collectivités locales représentent un peu plus du tiers du budget local (graphique 22 et annexe I). La loi sur les finances locales révisée en 1998 régit strictement le financement à ce niveau d'administration, ne laissant qu'une marge de manœuvre très limitée aux collectivités locales pour affecter leurs recettes, notamment celles provenant des impôts locaux. En conséquence, les collectivités locales ne tiennent pas compte du coût social marginal d'un accroissement de ces recettes lorsqu'elles décident de l'affectation de leurs ressources et tendent à utiliser des transferts supplémentaires pour financer de nouvelles dépenses même lorsque leur utilité sociale est faible (Correia da Cunha

Tableau 12. **Part des marchés publics faisant l'objet d'appels d'offres internationaux dans les pays de l'Union européenne¹**

Valeur des marchés publics faisant l'objet d'appels d'offres, en % de la valeur totale des marchés publics

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Autriche	5	8	7	8	7	13
Belgique	7	8	11	14	16	16
Allemagne	5	6	6	7	5	6
Danemark	16	13	13	13	14	21
Finlande	8	9	8	9	10	13
France	5	7	8	11	12	15
Grèce	34	37	43	45	38	n.d.
Irlande	11	16	19	16	17	21
Italie	10	10	11	11	13	18
Luxembourg	5	7	9	14	13	12
Pays-Bas	5	5	6	5	6	11
Portugal	15	18	15	16	15	15
Espagne	9	11	11	12	17	25
Suède	12	12	13	13	14	20
Royaume-Uni	15	15	17	16	15	22
Total UE	8	9	11	11	11	15

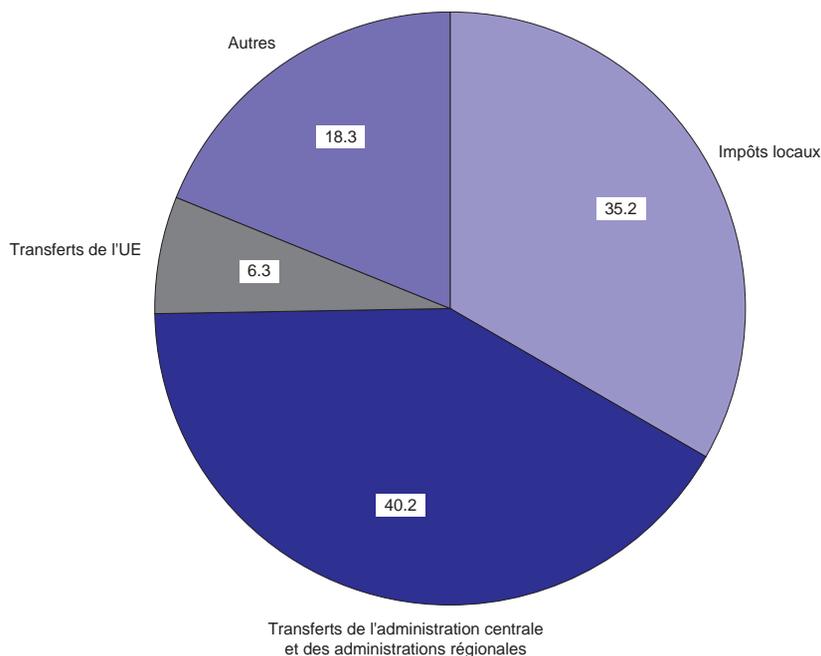
1. Valeur des marchés publics publiés dans le journal officiel de l'UE en pourcentage de la valeur totale estimée des marchés publics.

Source : Commission européenne, Direction générale du marché intérieur.

et al., 2002). Ceci n'est pas nécessairement très grave dans la mesure où la fourniture par les collectivités locales de services dans des domaines essentiels tels que les soins de santé, l'enseignement supérieur et les services sociaux, est encore étroitement réglementée par l'administration centrale, ce qui explique la faible part des collectivités locales dans les dépenses totales. Néanmoins, les collectivités locales disposent d'une autonomie de dépenses dans des domaines stratégiques, tels que le personnel des organismes et instituts publics, y compris les écoles pré-primaires et les jardins d'enfants, ainsi que les investissements dans des infrastructures locales (écoles, terrains de jeux, etc.). En 2000 par exemple, les dépenses d'investissements ont représenté 41 pour cent des dépenses locales totales, et un pourcentage encore plus élevé (45,5 pour cent) des investissements totaux des administrations publiques. Les collectivités locales exercent donc une importante influence sur le coût et les résultats d'un certain nombre de programmes de dépenses.

De plus, la loi sur les finances locales au Portugal n'incite pas comme il le faudrait les collectivités locales à contenir leurs dépenses. N'étant guère en mesure de modifier leurs autres sources de financement, les municipalités tendent à couvrir les écarts entre les recettes et les dépenses en contractant des emprunts supplémentaires, lesquels ne sont pas assujettis à des limites légales.

Graphique 22. Recettes des collectivités locales par source et type



Source : Jorge Correia da Cunha and Patrícia Silva, Bank of Portugal, Boletim económico (mars 2002).

Comme on l'a déjà vu, la loi sur les finances locales ne fixe de plafond annuel que sur le service de la dette des collectivités locales et sur les prêts à court terme. Ces plafonds sont fonction du montant total des fonds transférés par l'administration centrale aux collectivités locales et des dépenses passées d'investissement⁵². Au cours de la période 1999-2001, la baisse des taux d'intérêt ainsi que les transferts supplémentaires induits par la révision de la loi en 1998 sur les finances locales ont largement assoupli les plafonds fixés aux emprunts sur la base du service de la dette. Le tableau 13 compare les transferts de l'administration centrale aux collectivités locales sur la base de la Loi de 1998 sur les finances locales avec les transferts qui seraient intervenus de 1999 à 2002 en vertu de la loi antérieure. Les transferts de l'administration centrale aux collectivités locales ont progressé en moyenne annuelle de 13.5 pour cent, contre 8.7 pour cent (hypothèse) sur la base de la loi de 1987. Dans le même temps, les engagements bancaires des collectivités locales se sont accrus en moyenne annuelle de 1 point de PIB, ce qui indique que les transferts supplémentaires

Tableau 13. **Transferts de l'administration centrale et engagements bancaires des collectivités locales**

Millions d'euros

	1998	1999	2000	2001	2002
Transferts de l'administration centrale conformément à :					
La loi de 1998 concernant les finances locales (A)		1 620.3	1 775.4	2 012.2	2 243.0
Variation en pourcentage		19.7 ²	9.6	13.3	11.5
La loi de 1987 concernant les finances locales ¹ (B)	1 354.1	1 438.8	1 594.3	1 757.8	1 888.8
Variation en pourcentage		6.3	10.8	10.3	7.4
Différence (C) = (A) – (B)		181.5	181.2	254.4	354.3
En pourcentage du PIB		0.2	0.2	0.2	0.3
Engagements bancaires					
Engagements bancaires nets ³	570.2	739.5	1 081.3	1 649.8	
En pourcentage du PIB	0.6	0.7	0.9	1.3	
Variations des engagements bancaires nets	53.8	169.3	341.9	568.4	
En pourcentage du PIB	0.1	0.2	0.0	0.5	

1. Les valeurs sont fondées sur les transferts de l'administration centrale en 1998 et sur les estimations de la TVA incorporées dans les budgets de l'État pour les années suivantes.

2. Taux de croissance fondé sur les transferts de l'administration centrale en 1998.

3. Valeurs au 31 décembre.

Source : Budget des administrations publiques 1998-2002 et estimations de la Banque centrale du Portugal.

induits par la loi de 1998 ont servi à financer de nouvelles dépenses plutôt qu'à contenir les emprunts supplémentaires nets des collectivités locales. De l'avis de la Banque centrale du Portugal, ces tendances ont abouti, toutes choses égales d'ailleurs, à une augmentation de 0.2-0.3 pour cent de PIB du déficit total des administrations publiques.

Jusqu'à présent, les collectivités locales ne se sont guère inquiétées du gonflement de leur dette parce que, on l'a vu, aucune sanction n'est prévue en cas de dépassement des plafonds fixés au service de la dette. La maîtrise des dépenses locales devrait s'améliorer grâce aux nouveaux plafonds imposés aux emprunts supplémentaires des collectivités locales par le budget de l'État pour 2003.

Évaluer les résultats des dépenses publiques dans certains domaines

Il est difficile d'apprécier l'efficacité des dépenses publiques au titre de biens tutélaires. Dans des secteurs de dépenses comme l'éducation, la santé et les dépenses sociales, il est particulièrement difficile d'établir une comparaison entre les coûts et les résultats. Ces trois catégories de dépenses considérées globalement ont représenté en 2001 plus de 60 pour cent des dépenses des administrations publiques au Portugal. Elles ont augmenté plus rapidement que les autres composantes de dépenses pendant les années 90, et elles sont élevées

par rapport à la moyenne internationale. Le nombre de personnes travaillant dans l'éducation et la santé, personnel administratif compris, a régulièrement augmenté et représentait en 2000 environ 20 pour cent (éducation) et 35 pour cent (santé) de l'emploi public total. Malgré cette lourde charge, les autorités ont fait peu d'évaluation des coûts et des avantages des dépenses d'enseignement public et de politique sociale, et les réformes ponctuelles effectuées dans le domaine de la santé n'ont renforcé l'efficacité de ce secteur que d'une manière limitée.

Dans le secteur de l'éducation, les résultats ne sont pas à la hauteur des coûts

L'enseignement primaire et secondaire est coûteux...

Les dépenses publiques au titre de l'éducation s'établissent aux alentours de 5.7 pour cent du PIB et sont de ce fait proches de la moyenne de l'OCDE (tableau 14). Les dépenses par élève dépassent cependant d'environ 14 pour cent la moyenne de l'OCDE dans l'enseignement secondaire, et elles n'ont cessé de s'accroître depuis les années 90. A la différence de quelques autres pays de l'OCDE, la participation du secteur privé au financement de l'enseignement tertiaire est négligeable. Malgré l'ampleur des coûts, le niveau d'instruction au Portugal reste sensiblement inférieur à la moyenne internationale⁵³ (voir aussi chapitre IV), ce qui encourage un nombre croissant de familles des classes moyennes d'envoyer leurs enfants dans des écoles privées. De plus, des coûts supplémentaires résultent des abandons en cours de scolarité et du fait de certains élèves auxquels il faut une ou plusieurs années de plus que la normale pour achever le deuxième cycle de l'enseignement secondaire⁵⁴.

L'ampleur des dépenses par élève tient, semble-t-il, aux traitements élevés du personnel enseignant : dans l'enseignement obligatoire, la masse salariale représente 90 pour cent des dépenses totales. Une comparaison internationale permet de constater que la rémunération relative des enseignants tend à diminuer à mesure que le revenu par habitant s'élève (OCDE, 2002c). Néanmoins, il n'en a pas été ainsi au Portugal. En parité de pouvoir d'achat, les salaires de départ des enseignants sont inférieurs à la moyenne de l'OCDE mais ils augmentent rapidement avec l'expérience pour dépasser finalement la moyenne (OCDE, 2002c). Globalement, calculés sur la base du revenu par habitant, les traitements des enseignants dépassent d'au moins 9 pour cent la moyenne des autres pays de l'OCDE.

Les restrictions géographiques et la responsabilité limitée des collectivités locales en matière de dépenses ont une incidence sur la dimension des établissements et les résultats obtenus au niveau de l'enseignement obligatoire. Les élèves qui résident dans une municipalité ne sont pas autorisés à s'inscrire dans un établissement dépendant d'une autre municipalité. Ceci résulte pour une large part du système de financement des municipalités, les transferts de l'administration centrale étant calculés sur la base du nombre d'habitants, que ceux-ci utilisent ou

Tableau 14. Dépenses et coûts unitaires à différents niveaux d'enseignement (1999)

	Dépenses publiques d'enseignement				Dépenses totales au titre des établissements d'enseignement	Dépenses par élève (2000) ³	Coûts unitaires		
	Primaire et secondaire ¹	Tertiaire	Dont : Bourses aux étudiants ²	Tous les niveaux d'enseignement	Tous les niveaux d'enseignement		Primaire	Secondaire	Tertiaire
	% du PIB						Dépenses par élève à plein-temps rapportées au PIB par habitant ⁴		
Australie	3.8	1.2	0.4	5.0	5.8	1.7	19	27	46
Autriche	4.1	1.7	0.2	6.3	6.3	2.6	26	33	47
Belgique	3.5	1.5	0.2	5.5	5.5	1.8	16	26	39
Danemark	4.8	2.4	0.8	8.1	6.7	2.3	24	28	39
Finlande	3.8	2.1	0.3	6.2	5.8	1.8	18	25	35
France	4.2	1.1	0.1	6.0	6.2	2.1	18	31	34
Allemagne	3.0	1.1	0.1	4.7	5.6	1.6	16	27	42
Grèce	2.4	1.1	0.0	3.6	3.9	1.7	14	18	27
Irlande	3.1	1.2	0.2	4.3	4.6	1.0	12	17	37
Italie	3.2	0.8	0.1	4.5	4.8	2.4	22	27	32
Japon	2.7	0.5	0.0	3.5	4.7	2.0	21	24	41
Pays-Bas	3.1	1.3	0.3	4.8	4.7	n.d.	16	21	46
Nouvelle-Zélande	4.8	1.2	0.3	6.3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Norvège	4.6	2.0	0.6	7.4	6.6	1.7	20	26	43
Portugal	4.2	1.0	0.1	5.7	5.7	2.0	20	30	28
Espagne	3.3	0.9	0.1	4.5	5.3	1.8	19	26	30
Suède	5.1	2.1	0.6	7.7	6.7	2.1	24	25	61
Suisse	4.0	1.2	0.0	5.5	5.9	2.2	23	34	63
Royaume-Uni	3.3	1.1	0.4	4.7	5.2	1.8	16	24	41
États-Unis	3.5	1.4	0.3	5.2	6.5	1.9	20	24	57
Moyenne des pays	3.7	1.3	0.3	5.5	5.6	1.9	19	26	41

1. Y compris l'enseignement postsecondaire non tertiaire.

2. Bourses/autres subventions aux ménages et prêts aux étudiants.

3. Dépenses cumulées au titre des établissements d'enseignement pour les élèves ayant 15 ans au plus en dollars, convertis sur la base des PPA.

4. Multiplié par 100. Couvre les établissements publics et privés sauf pour l'Autriche, la Norvège (1998), l'Italie (1998), le Portugal et la Suisse (1998), pays pour lesquels les données se réfèrent uniquement aux établissements publics, et pour la Grèce (1998) et le Royaume-Uni pour lesquels elles concernent les établissements publics et sous tutelle de l'État.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation* (2002) ; OCDE, *Connaissances et compétences : des atouts pour la vie – Premiers résultats du PISA 2000*, tableau 3.6.

non les services fournis par leur municipalité de résidence. De plus, les collectivités locales ne sont responsables que de l'entretien des bâtiments scolaires et des transports scolaires locaux, et n'ont pas la charge du financement de la lourde masse salariale. En conséquence, rien ne les incite à fermer des écoles. En 2001-2002, près des deux tiers des établissements scolaires recevaient moins de 30 élèves, et 1 700 établissements en recevaient moins de 10⁵⁵. Le maintien en existence d'écoles d'aussi petite taille peut également se traduire par une disparité excessive des niveaux d'instruction, les élèves de certaines écoles ne recevant pas un enseignement adéquat⁵⁶. Néanmoins, les collectivités locales ne sont guère incitées à coordonner et fusionner les établissements locaux en unités plus importantes et moins coûteuses parce que pas plus les responsables locaux que les résidents n'en supportent directement les coûts élevés.

... alors que le rendement privé de l'enseignement tertiaire est élevé

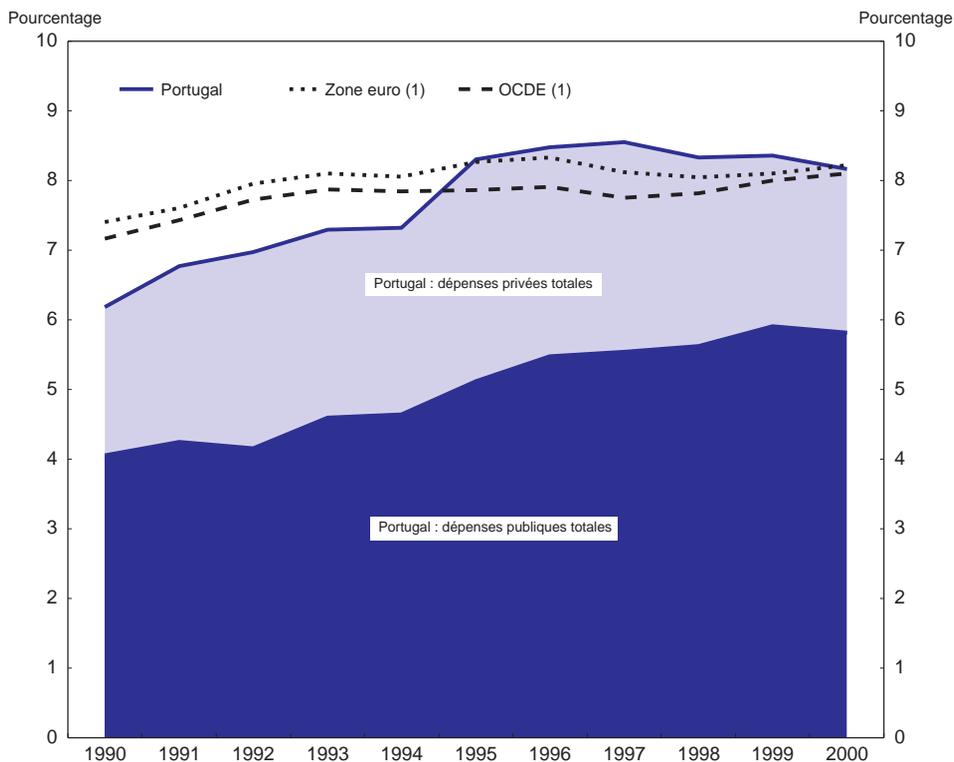
Au Portugal, le système public d'enseignement se caractérise par l'octroi d'importantes subventions à l'enseignement tertiaire. Les droits d'inscription aux universités publiques sont très faibles et déductibles de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Dans le même temps, les primes de salaires des personnes ayant un diplôme universitaire sont élevées et semblent avoir augmenté pendant les années 90 (voir chapitre IV)⁵⁷. Sous l'effet combiné de ces deux facteurs, l'enseignement supérieur a un rendement privé très élevé⁵⁸. L'octroi de subventions aussi importantes semble contestable du point de vue de l'équité, d'autant que l'enseignement tertiaire a moins de chances de produire des externalités positives que les niveaux inférieurs d'enseignement⁵⁹. De plus, les étudiants issus de milieux favorisés sont encore proportionnellement très nombreux dans l'enseignement supérieur public malgré l'augmentation du pourcentage des étudiants issus de milieux défavorisés et de familles à revenu modeste constatée dans le sillage de l'élévation des taux d'inscription dans l'enseignement secondaire.

Les inefficiences du système de soins de santé

Le système public de soins de santé n'offre pas les incitations adéquates...

Les dépenses publiques de santé au Portugal représentent quelque 6 pour cent du PIB, contre 4 pour cent seulement il y a dix ans. Cette augmentation, qui s'est accompagnée d'une croissance régulière des dépenses privées, a porté les dépenses globales de santé au-dessus de la moyenne de l'OCDE pendant la seconde moitié des années 90 (graphique 23)⁶⁰. Bien que cette évolution soit allée de pair avec une amélioration de l'état de santé de la population, il ressort de plusieurs études que celui-ci laisse encore à désirer par rapport à la moyenne de l'UE et que le secteur de la santé présente de graves inefficiences⁶¹. En 1998, l'*Étude économique de l'OCDE* consacrée au Portugal avait exposé les principaux

Graphique 23. **Dépenses totales de soins de santé**
% du PIB



1. Moyenne des données disponibles.
Source : OCDE, *Eco-Santé* 2002.

problèmes du système public de santé et analysé l'origine des pressions qui s'exercent au niveau des dépenses. Ces pressions résultent d'une multitude de facteurs, notamment l'inefficience du système de rémunération des médecins, le manque de flexibilité et de transparence au niveau de la gestion, la mauvaise coordination entre les établissements publics de santé, et l'insuffisance de la concurrence dans la fourniture des soins et la vente des produits pharmaceutiques.

... au niveau de la rémunération des médecins...

Le système de rémunération des médecins employés par le système national de santé ne comporte pas les mécanismes adéquats d'incitation et contribue à l'alourdissement des dépenses. La rémunération des médecins au

Portugal est liée à leur catégorie professionnelle et à leur ancienneté, sans tenir compte de leur productivité⁶². Environ la moitié des médecins du système national de santé ont une clientèle privée pour compenser la faiblesse des rémunérations dans le secteur public⁶³. Le double statut des médecins hospitaliers se traduit par une faible intensité de travail et donc de longues listes d'attente pour certaines interventions chirurgicales non urgentes. Il accentue également les problèmes d'accès aux soins et encourage les patients à faire appel à des soins privés, dont le coût est partiellement déductible de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Dans la mesure où le « second avis » ne se traduit que par un coût marginal peu élevé pour les patients, on peut assister à la multiplication des tests diagnostiques et des prescriptions. Les hôpitaux manquent de personnel infirmier, tandis que les médecins consacrent un nombre croissant d'heures à leur clientèle privée, ce qui conduit les hôpitaux à procéder à d'importants achats de services de laboratoire au secteur privé et entraîne de longues listes d'attente, encore aggravées par le manque d'infrastructures publiques pour la prise en charge des personnes âgées qui tendent de ce fait à se tourner vers l'hôpital pour y trouver une aide. Certains progrès ont été faits de manière que les crédits budgétaires soient davantage fondés sur des critères thérapeutiques, avec notamment l'introduction en 1997 d'un système mixte de dotation budgétaire consistant à utiliser des groupes homogènes de malades (GHM) pour définir l'affectation des ressources concernant les actes chirurgicaux dans le secteur hospitalier et le secteur ambulatoire. Cette formule ne s'applique cependant qu'à 20 pour cent des dotations budgétaires initiales des hôpitaux.

... tandis que les contraintes budgétaires imposées aux hôpitaux ne sont pas assez strictes...

Les crédits ouverts aux hôpitaux publics dans le budget de l'État sont fondés sur les chiffres antérieurs et, dans la pratique, ces établissements ont un budget illimité, le système national de santé couvrant directement et passivement les dépenses inattendues au moyen de l'ouverture de crédits supplémentaires, expédient qui est devenu la norme⁶⁴. En cas de dépenses excédentaires, des sanctions administratives sont plus fréquemment appliquées, mais elles restent encore rares. Les dirigeants et les administrateurs ne sont pas personnellement incités à améliorer les performances des hôpitaux. Leurs rémunérations représentent habituellement 80 pour cent des dépenses courantes des hôpitaux, mais les établissements de santé ne disposent que d'une autonomie limitée en matière de gestion, notamment dans le domaine de la politique de personnel. L'absence de contraintes budgétaires effectives, conjuguée aux obstacles administratifs, a contribué à gonfler les dépenses courantes, empêchant par là-même de financer des investissements en équipement et de nouveaux recrutements dans les services en sous-effectifs.

Les équipements de soins non essentiels ne sont pas affectés de manière optimale. Le secteur public devant concurrencer les tarifs élevés du secteur privé, alors même que dans les hôpitaux la masse salariale et les honoraires des médecins absorbent l'essentiel des ressources, les centres de santé ont souffert d'un sous-équipement en capital et d'une sous-dotation en main-d'œuvre de qualité, notamment dans les régions défavorisées. Ces centres sont généralement responsables des soins publics ambulatoires ou primaires. Leur manque d'autonomie financière et administrative, conjuguée aux règles bureaucratiques auxquelles ils sont soumis ont entraîné des inefficiences. Les régions rurales et à faible revenu se caractérisent par une pénurie générale de professionnels de la santé. Les centres de santé étant dans l'incapacité de faire face à la demande de services ambulatoires, une partie de cette demande s'est tournée vers les hôpitaux, ce qui a contribué à l'encombrement des services d'urgence hospitaliers.

Mis à part quelques programmes pilotes, les mesures prises jusqu'à présent pour améliorer le mode de gestion des hôpitaux ont été très limitées. En 2002, une nouvelle loi cadre sur la santé a été approuvée, aux termes de laquelle 35 des 114 hôpitaux publics seront transformés en entreprises publiques (encadré 7). Les 79 autres établissements traditionnels ne seront pas modifiés pour le moment. Théoriquement, la transformation en personnes morales devrait améliorer la transparence et l'efficacité. Les détails de la réforme ne sont cependant pas encore connus. Quelques programmes pilotes, dans le cadre desquels soit des hôpitaux publics ont introduit des pratiques privées dans la gestion de leurs coûts, soit la gestion des hôpitaux est confiée au secteur privé, montre qu'il est possible de réduire les coûts. Le gouvernement a également prévu de construire dix nouveaux hôpitaux, qui seront tous des partenariats public-privé.

... et la consommation de médicaments est excessive

Les dépenses en produits pharmaceutiques sont l'une des principales composantes des dépenses totales de soins de santé (environ 26 pour cent), et leur part dans les dépenses totales de santé est la plus élevée des pays de l'OCDE après la Hongrie (OCDE, 2002d) ; de même, les ventes de médicaments par habitant sont parmi les plus importantes de la zone de l'OCDE. Le marché pharmaceutique se caractérise par la liberté de prescription des médecins (en dehors du cadre de l'hospitalisation), la réglementation très limitée des prix des médicaments, des contre-incitations à la production de médicaments génériques⁶⁵, et le pouvoir monopolistique que détiennent les pharmaciens qui délivrent des médicaments.

Du côté de la demande, la faible participation financière des patients, les dispositions prévoyant la déductibilité des dépenses de santé de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et le remboursement par le système national de

Encadré 7. **La transformation des hôpitaux publics en entreprises publiques**

Une nouvelle loi cadre sur les services de santé a été approuvée en juillet 2002. L'une des plus importantes modifications proposées est la transformation de la relation financière entre l'État et les hôpitaux, et la modernisation des méthodes de gestion hospitalière qui doit en être le corollaire. Le gouvernement a ouvert 900 millions d'euros dans le budget supplémentaire 2002 (environ 0.7 pour cent du PIB) plus un crédit supplémentaire de 400 millions d'euros dans la Loi de finances 2003 pour transformer environ le tiers des hôpitaux publics en entreprises publiques, dotées d'un conseil d'administration. L'État sera l'unique actionnaire, de sorte que les hôpitaux resteront la propriété de l'État, mais les incitations à l'efficacité et à la fourniture de services en fonction de la demande seront renforcées. L'objectif est de dynamiser le marché hospitalier pour que le Service national de santé soit libre d'acheter des services au secteur public comme au secteur privé. Les détails de la réforme seront probablement fondés sur l'expérience acquise grâce aux programmes pilotes mis en place au cours des six dernières années.

Le programme pilote lancé il y a cinq ans dans l'hôpital public de *Nossa Senhora do Rosário* (NSR) dans la banlieue de Lisbonne montre qu'il est possible de réaliser des gains d'efficacité en rendant chaque administrateur totalement responsable de la gestion de son service (embauche, achat des biens et des services, organisation du temps, etc.). Ceci devrait aider à surmonter la résistance opposée par les médecins et le personnel infirmier des hôpitaux publics traditionnels à toute modification de leur environnement coutumier, même si ces modifications sont destinées à améliorer l'efficacité. Parallèlement, un système de comptabilité par activité a été mis en place. L'objectif (qui est de plus en plus largement approuvé par les agents professionnels de l'hôpital NSR) est de mettre sur pied un système dans lequel le coût de chacune des activités liées au patient (rendez-vous, opérations, réception, départ, traitement médicamenteux, etc.) est évalué dans chaque service, ce qui permet de procéder à des comparaisons, de déterminer les meilleures pratiques et de mettre en lumière les inefficiences. Bien qu'il s'agisse là d'un programme à long terme, certains gains d'efficacité ont déjà été constatés. A l'heure actuelle, les économies réalisées grâce à la mise en lumière de certaines inefficiences couvrent les coûts de fonctionnement du programme, et des gains plus importants sont attendus pour l'avenir.

Un autre programme pilote dans l'hôpital public de *São Sebastião* (HSS) pourrait servir d'exemple sur la façon dont des contrats de travail privés peuvent coexister avec le statut de fonctionnaire. En 1998, lors du lancement du programme, les salariés de l'hôpital ont pu choisir entre l'abandon du statut de fonctionnaire et la signature de contrats individuels privés, le salaire étant partiellement fonction du rendement individuel évalué par les administrateurs. En 2000, environ 80 pour cent du personnel avait conclu des contrats individuels, ce qui permet plus de flexibilité dans l'organisation des services. Selon l'examen effectué en 2002 par l'Institut national d'administration (INA), la productivité du personnel a permis à l'établissement HSS de réduire le pourcentage des pertes

Encadré 7. **La transformation des hôpitaux publics en entreprises publiques** (suite)

d'une année sur l'autre, et de contenir les dépenses de personnel en dessous de la moyenne des autres hôpitaux publics de même taille, situés dans la même région.

Le gouvernement prévoit également la création de dix nouveaux hôpitaux au cours des quatre ou cinq prochaines années. Ces établissements auront le statut de partenariats public-privé. Bien qu'appartenant à l'État, leur administration sera intégralement privée. Le gouvernement prévoit de faire supporter une partie des risques de l'investissement par le secteur privé tout en conservant les avantages d'un service géré par le secteur privé. L'expérience du Portugal n'est pas encore concluante parce qu'il n'existe guère de partenariats de ce type. Selon le rapport de l'INA, l'hôpital *Fernando da Fonseca* (HFF), l'un des rares exemples de PPP au Portugal, est indéniablement rentable grâce à une gestion plus efficiente du personnel (les effectifs sont moindres pour assurer les mêmes services), mais le prix des services n'est pas compétitif.

santé des médicaments prescrits dans le cadre de traitements privés font que les consommateurs ne sont pas très conscients des coûts réels du système.

Le rôle redistributif des dépenses sociales est limité

Au Portugal, le secteur public n'assure que relativement peu de soins de proximité, qu'il s'agisse de prises en charge à long terme, de centres de jour ou de services sociaux pour les personnes âgées, les malades chroniques et d'autres groupes de population ayant des besoins particuliers tels que les handicapés mentaux et physiques. La famille est le principal fournisseur de soins sociaux au Portugal. Néanmoins, deux familles sur trois perçoivent des prestations sociales autres que des pensions, et leur part dans les dépenses totales est comparable à la moyenne de l'OCDE (tableau 15, partie A). Les transferts de revenu autres que de pension ne jouent guère un rôle redistributif au Portugal, essentiellement parce qu'une large fraction de la population en bénéficie. La part de ces prestations dans le revenu total par « équivalent adulte »⁶⁶ est négligeable : elle représente l'équivalent d'un quart des prestations de pension et entre pour 5 pour cent dans le revenu total par « équivalent adulte », l'un des taux les plus faibles de l'UE (tableau 15, partie B). Dans la majorité des pays membres de l'UE, la moitié des prestations autres que de pension vont au quintile inférieur de la distribution du revenu, alors qu'au Portugal ce groupe en reçoit moins de 40 pour cent, bien que ce pays soit l'un de ceux où la distribution du revenu est la plus inégale.

Même après prise en compte des prestations, la disparité des revenus demeure importante, le coefficient de Gini dépassant de 6 points la moyenne de l'UE (tableau 15, partie C). Si l'on prend en compte le large éventail de crédits d'impôt et de déductions au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, le système fiscal aggrave probablement l'inégalité de la distribution du revenu⁶⁷.

Évaluation et programme de réforme

L'analyse qui précède met en lumière les principaux défauts du système de planification et de contrôle des dépenses publiques au Portugal. Ces dysfonctionnements sont potentiellement importants pour la performance économique, qui dépend notamment d'une répartition efficiente des dépenses publiques globales de manière à réduire le plus possible les distorsions exercées par les impôts nécessaires pour les financer. Bien que les dépenses totales du Portugal soient légèrement inférieures à la moyenne de l'UE, la croissance rapide et désordonnée des dépenses courantes primaires, désormais supérieures à la moyenne de l'OCDE et de l'UE, est préoccupante.

Dans une certaine mesure, la loi cadre 2001 du précédent gouvernement visait à remédier à certains des problèmes évoqués ci-dessus. De même, le budget supplémentaire 2002 prévoyait un certain nombre de dispositions ayant une incidence à long terme sur la maîtrise des dépenses. En particulier, la fusion et la suppression de certains organismes publics ayant des fonctions analogues, avec les doubles emplois qui en résultaient au niveau de la fourniture de services, devraient aider à réduire les dépenses de l'administration publique et à libérer

Tableau 15. **Les prestations sociales et leurs effets redistributifs**

A. Part de la population recevant des transferts

	Pensions	Autres prestations sociales	Ensemble des prestations sociales
Autriche	34	69	86
Belgique	28	69	89
Danemark	19	75	85
France	25	62	79
Allemagne	29	57	78
Grèce	39	19	50
Irlande	23	82	90
Italie	40	18	51
Luxembourg	29	66	86
Pays-Bas	19	66	81
Portugal¹	36	68	89
Espagne	34	33	58
Royaume-Uni	28	71	85
Union européenne	30	52	73

Tableau 15. **Les prestations sociales et leurs effets redistributifs** (suite)B. Pourcentage du revenu correspondant aux prestations sociales dans le revenu total par « équivalent adulte » dans l'UE²

	Ensemble des ménages				
	IBB	P	SBOTP	TI	SBOTP/TI
Autriche	10 144	2 600	1 589	14 334	0.11
Belgique	9 250	2 609	1 961	13 820	0.14
Danemark	10 034	1 635	2 338	14 007	0.17
France	9 855	2 337	1 285	13 475	0.10
Allemagne	10 180	2 818	1 018	14 015	0.07
Grèce	6 577	1 626	169	8 372	0.02
Irlande	8 416	1 112	1 406	10 935	0.13
Italie	7 389	2 383	313	10 085	0.03
Luxembourg	15 988	3 965	2 003	21 956	0.09
Pays-Bas	9 686	2 045	1 651	13 382	0.12
Portugal	6 058	1 234	418	7 710	0.05
Espagne	6 784	1 647	662	9 093	0.07
Royaume-Uni	10 506	1 677	1 524	13 707	0.11
Union européenne	9 078	2 203	1 040	12 320	0.08

C. Mesures de l'inégalité de la distribution des revenus dans l'UE²

	Coefficient de Gini %		Quintile S80/S20	
	OI	TI	OI	TI
Autriche	31	26	5.4	3.9
Belgique	32	28	10.3	4.4
Danemark	30	23	8.0	3.3
France	34	29	7.4	4.4
Allemagne	30	28	6.8	4.5
Grèce	35	34	6.7	6.3
Irlande	39	33	26.8	5.4
Italie	34	33	6.9	5.8
Luxembourg	32	28	6.2	4.1
Pays-Bas	33	29	11.5	4.5
Portugal	39	37	9.1	7.1
Espagne	36	33	9.2	5.7
Royaume-Uni	39	33	16.9	5.5
Union européenne	35	31	8.4	4.9

Clé : IBB = revenu avant prestations ; P = pensions ; SBOTP = prestations sociales autres que des pensions ; TI = revenu total ; OI = revenu officiel.

- La première ligne du tableau indique que 36 % des Portugais vivent dans des ménages dont un membre au moins reçoit une pension. Pour les autres prestations sociales, le chiffre est de 68 %. Pour l'ensemble des prestations sociales, le chiffre est inférieur à 104 % (36 % + 68 %), certains ménages recevant plusieurs types de prestations.
- Tous les montants sont exprimés en équivalent adulte. Ce concept est fondé sur le revenu du ménage et non sur le revenu de chaque membre du ménage pris séparément.

Source : Eurostat.

des ressources. L'interdiction d'accroître la dette annuelle des collectivités locales, indépendamment des dépenses financées par les fonds structurels, devrait également aider à limiter les dépenses futures grâce à un meilleur contrôle des dépenses locales. Néanmoins, pour que les dépenses publiques soient efficaces, il faut revoir de fond en comble les incitations prévues par le système budgétaire, les arrangements institutionnels, et les mécanismes en place pour la fourniture des services publics. Toute une série de recommandations, résumées à l'encadré 8, sont proposées dans cette section et examinées plus en détail dans les paragraphes qui suivent.

Renforcer le suivi et le contrôle budgétaires

La loi cadre 2001 indique la direction à prendre pour réformer la gestion et le contrôle budgétaires. Ce texte doit être appliqué sans tarder.

- Grâce à l'organisation dès le mois de mai de discussions préparatoires et à l'adoption d'un cadre budgétaire à moyen terme portant sur une période de quatre ans, le processus budgétaire sera plus transparent. Néanmoins, pour améliorer la viabilité des finances publiques, le budget et les crédits votés par le Parlement devraient être soumis à des plafonds de dépenses pré-approuvés pour l'ensemble de la période couverte par le programme de dépenses.
- Pour renforcer la crédibilité des objectifs budgétaires, les hypothèses sur lesquelles repose le scénario macroéconomique qui sous-tend le projet de budget devraient être rendues publiques et soumises à l'examen de prévisionnistes indépendants. La loi de finances ne devrait être approuvée qu'après chiffrage des effets du budget à court et à long terme. De plus, il importe que les propositions budgétaires comportent une marge de sécurité en cas de déséquilibres imprévus.
- Le processus actuellement engagé pour passer à la comptabilisation des dépenses publiques sur la base des droits constatés doit être accéléré pour améliorer la transparence et fixer les priorités budgétaires à tous les niveaux d'administration.
- Comme dans d'autres pays de l'OCDE, il conviendrait d'envisager le report d'un certain pourcentage des crédits non utilisés sur l'exercice suivant⁶⁸. Ceci permettrait d'éviter la frénésie de dépenses qui, à la fin de chaque exercice, aboutit habituellement à des dépenses imprévues et inefficaces.
- En ce qui concerne les activités de vérification comptable, le système d'audit interne devrait être renforcé et une forme ou une autre d'audit externe devrait être instituée.

Encadré 8. **Vue d'ensemble des recommandations destinées à améliorer l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques**

Renforcer le suivi et le contrôle budgétaires

- Rendre opérationnelles et effectives le plus rapidement possible la loi cadre 2001 et la loi de stabilité budgétaire de 2002.
- Fixer des plafonds globaux aux dépenses, sur la base d'hypothèses macroéconomiques prudentes, pour la période de quatre ans couverte par le programme de dépenses. Ceci devrait empêcher les dépassements de dépenses et des coupes indésirables en milieu d'année dans les crédits budgétaires.
- Envisager de quantifier les effets à court et long terme avant l'approbation du budget. Cette démarche devrait intervenir suffisamment tôt pour que des experts indépendants puissent se prononcer.
- Autoriser les administrateurs à transférer entre les programmes et les exercices les économies réalisées grâce à l'efficacité des transferts.
- Renforcer la vérification interne et externe des comptes.
- Adopter un système de comptabilité sur la base des engagements pour les dépenses publiques.

Améliorer l'affectation des ressources

-  largir l'autonomie des collectivités locales en matière de collecte de ressources pour qu'elles gèrent plus rigoureusement leurs dépenses et soient davantage tenues de rendre des comptes.
- Les règles de stabilité budgétaire internes inscrites dans la loi de finances 2003 devraient être accompagnées de dates butoirs obligatoires pour la présentation des résultats budgétaires locaux et de sanctions crédibles lorsque les plafonds de dépenses ne sont pas respectés. La stricte application d'une règle excluant tout renflouement devrait contribuer à cet objectif.
- Envisager de réexaminer le système de transferts autres que de pensions et les crédits d'impôts pour la santé et l'éducation afin d'accroître l'effet redistributif du système de dépenses.

Accroître les incitations et renforcer les mécanismes de contrôle dans l'administration publique

- Définir les objectifs du secteur public en tenant davantage compte des résultats et mettre au point des instruments pour évaluer la performance des gestionnaires. La création d'un organe indépendant à cet effet et la mise en place de systèmes de financement des entités publiques en fonction de leurs différentes activités pourraient être utiles à cet égard.
- Utiliser plus largement les mécanismes de gestion de carrière en fonction des performances pour les salariés du secteur public et réexaminer l'ampleur de leurs avantages non pécuniaires (emploi à vie et régimes de retraite en particulier). Encourager la mobilité interne des fonctionnaires.

Encadré 8. Vue d'ensemble des recommandations destinées à améliorer l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques (suite)

- Faire plus largement appel à des contrats de durée déterminée ou à des consultants extérieurs pour régler des problèmes qui pourraient être temporaires. Les gestionnaires disposeraient ainsi d'une plus grande flexibilité pour affecter les ressources en fonction des besoins.

Encourager la concurrence et faire plus largement appel au jeu du marché

- Renforcer le choix de l'utilisateur, à la fois entre les prestataires publics et entre les prestataires publics et les prestataires privés. Ceci supposerait la mise en place d'une comptabilité analytique, en particulier pour les collectivités locales.
- Envisager de financer l'enseignement obligatoire en fonction du nombre d'élèves effectivement inscrits et moins en fonction du cadre institutionnel.
- Réduire le financement public de l'enseignement supérieur en augmentant les droits privés d'inscription. Parallèlement, mettre en place des mécanismes faisant intervenir des critères de ressources ainsi que des systèmes de prêts pour faciliter l'accès des jeunes issus de milieux défavorisés.
- Mettre en place des systèmes pilotes pour inciter à l'efficacité dans la fourniture des soins publics de santé. En élargir l'usage s'ils sont couronnés de succès.
- Augmenter la participation financière des patients pour limiter la consommation excessive de produits pharmaceutiques, en tenant d mment compte des objectifs d'équité.
- Poursuivre les efforts engagés pour encourager la sous-traitance et l'appel à la concurrence sous réserve d'une évaluation précise des avantages et des coûts de transaction.

Une meilleure affectation des ressources pourrait inciter les collectivités locales à mieux respecter la discipline en matière de dépenses...

Bon nombre des problèmes d'incitation trouvent leur origine dans les relations complexes entre l'administration centrale et les collectivités locales. Certains progrès ont été faits dans le sens d'une plus large délégation de pouvoirs, mais les collectivités locales devraient disposer d'une plus grande autonomie en matière de dépenses et d'imposition pour être davantage responsables de leurs finances dans le cadre de contraintes budgétaires plus strictes. Les finances des collectivités locales dépendent actuellement de subventions, ce qui n'incite pas à une affectation efficace des dépenses, notamment au niveau du

personnel, de la santé et de l'éducation. Il faudrait donner aux collectivités locales la possibilité d'organiser plus librement leurs programmes de dépenses, en évitant les chevauchements de responsabilités avec l'administration centrale, et d'établir des barèmes adéquats de tarification et d'honoraires. La politique des autorités locales serait de ce fait plus transparente et il en serait rendu compte à l'électorat local. Il faudrait également améliorer l'administration publique et la fourniture des biens publics au niveau local. Dans l'intervalle, les restrictions applicables aux emprunts supplémentaires des collectivités locales, prévues dans la Loi cadre de 2001 et reprises dans la loi sur le budget de l'État pour 2003 devraient être imposées chaque année et inscrites dans la Loi sur les finances locales. Il faudrait également fixer des dates butoirs obligatoires pour l'établissement des statistiques budgétaires des collectivités locales. Des sanctions ont été introduites en cas de non-respect des plafonds de dépenses ou des dates butoirs ; il faut les rendre effectives⁶⁹. La stricte application d'une règle interdisant tout renflouement contribuerait à cette meilleure discipline.

... et améliorer la distribution des revenus

Dans la mesure où l'impôt progressif et les transferts autres que de pension ont un objectif redistributif (au détriment, il est vrai, des incitations au travail et autres incitations), la charge marginale excessive du système pourrait être réduite par une simplification et une harmonisation sans qu'il en reste de coûts sociaux significatifs. Un premier pas dans ce sens a été fait avec la suppression des subventions aux prêts au logement en octobre 2002 ; la suppression des crédits d'impôt au titre des dépenses privées de santé et d'éducation pourrait également être envisagée dans la mesure où ces dispositifs sont régressifs⁷⁰.

Fixer des objectifs de résultats et renforcer les incitations des gestionnaires

En élargissant les pouvoirs des gestionnaires et en les poussant à améliorer leurs résultats, des gains d'efficacité pourraient être obtenus avec des effectifs moindres et des dépenses de fonctionnement réduites, en même temps que l'on améliorerait les services publics offerts. Cela suppose néanmoins que la gestion publique soit plus flexible et que l'on puisse évaluer les résultats afin que l'autonomie accrue aille de pair avec l'obligation de rendre des comptes. Les services de santé pourraient ainsi être rendus plus efficaces par rapport à leurs coûts si les administrateurs des hôpitaux disposaient d'une plus grande latitude et d'une plus grande autonomie, notamment dans les hôpitaux publics dont il n'est pas prévu qu'ils soient gérés comme des entreprises privées.

Les activités des gestionnaires devraient s'inscrire dans le cadre d'objectifs correctement définis et d'une évaluation cohérente. A cet effet, des mesures devraient être prises pour mettre en place des incitations adéquates à l'intention des salariés du secteur public. Dans les domaines où les résultats – individuels ou

par équipe – sont mesurables, les organes publics devraient pouvoir utiliser les gains d'efficacité réalisés pour récompenser les salariés qui les ont rendu possibles. De plus, un effort général devrait être fait pour réduire progressivement les éléments du salaire fondés sur l'ancienneté et la promotion. Les programmes pilotes lancés dans les domaines de la santé, de la justice et de l'administration fiscale devraient être réexaminés et étendus. Plus généralement, la rémunération des salariés du secteur public devrait refléter plus étroitement les conditions du marché du travail dans l'ensemble de l'économie. Cela suppose que l'on reconsidère la générosité des traitements des fonctionnaires et des éléments non salariaux de leur rémunération afin de réduire l'écart avec le secteur privé et favoriser la mobilité entre secteurs public et privé.

D'ici moins de dix ans, 40 pour cent des fonctionnaires auront vraisemblablement pris leur retraite, ce qui pourrait être l'occasion de remplacer des travailleurs âgés, peu qualifiés, par un nombre plus restreint de nouvelles recrues mieux formées. L'utilisation plus générale de contrats de travail à durée déterminée élargirait la marge de manœuvre des gestionnaires pour attirer les salariés les mieux adaptés et affecter les ressources en fonction des besoins. Une telle mesure permettrait d'éviter à l'avenir le gel aveugle des embauches. D'ici là, il faudrait vivement encourager la mobilité des agents de l'administration publique. Les réformes récentes permettront d'accroître la mobilité au sein de l'administration. Ces mesures, y compris la création d'un « fonds » d'emploi public, sont essentielles pour redéployer le personnel afin de restructurer l'administration centrale tout en conservant un certain contrôle sur la masse salariale. Accroître la mobilité aiderait à préserver la qualité des services publics dans l'ensemble du pays. On pourrait ainsi améliorer la qualité moyenne de l'enseignement dans les différentes régions si le ministère de l'Éducation avait davantage la possibilité de réaffecter les enseignants en fonction des besoins, en réduisant les effectifs des écoles où le nombre d'élèves par enseignant diminue vers les établissements dont les effectifs sont relativement insuffisants, tout en tenant compte de la situation familiale des personnels intéressés. De plus, si les niveaux de rémunération tenaient davantage compte des conditions locales, la fourniture de soins de santé et les services d'enseignement pourraient être améliorés dans les municipalités défavorisées.

L'organisation des hôpitaux publics pourrait être améliorée et rendue plus efficace par rapport à son coût si les gestionnaires disposaient de plus larges pouvoirs en matière d'achats et de politique de personnel (et s'ils avaient reçu la formation nécessaire à cet effet). L'existence de facilités améliorées pour mesurer les gains d'efficacité permettrait également de récompenser les gains de productivité. La comptabilité par activité, actuellement appliquée dans le cadre d'un programme pilote à l'hôpital de *Nossa Senhora do Rosário*, pourrait aider les gestionnaires à identifier les domaines dans lesquels les ressources pourraient être utilisées plus efficacement et à conserver la maîtrise des coûts. La transformation des

hôpitaux en entreprises publiques, soumises au droit privé et à de strictes contraintes budgétaires, pourrait également améliorer les résultats tout en contenant les coûts.

Encourager la concurrence et faire plus largement appel au jeu du marché

Un certain nombre de formules ont été mises à l'essai dans les pays de l'OCDE pour améliorer l'efficacité et l'efficacités des dépenses publiques. Parmi les techniques possibles figurent les redevances d'utilisation, l'élargissement du choix du consommateur (distribution de bons), la création d'une concurrence interne et la sous-traitance. Certains de ces mécanismes ont été utilisés au Portugal mais leur extension pourrait améliorer l'efficacité en matière d'allocation des ressources.

On pourrait renforcer le choix des utilisateurs entre les juridictions...

Une intensification de la concurrence entre les différents prestataires de services publics contribuerait à améliorer l'efficacité des dépenses publiques et leur réactivité aux besoins des usagers. Pour stimuler les pressions de la demande afin d'améliorer les performances du secteur public, il faudrait supprimer les restrictions géographiques existantes qui limitent le choix de l'utilisateur, notamment pour les hôpitaux et l'enseignement obligatoire, les résidents d'une municipalité n'ayant pas le droit d'utiliser les services proposés par une autre. Le principe selon lequel « l'argent suit l'utilisateur » pourrait être appliqué de manière plus systématique par le biais d'accords de coopération entre les municipalités. Ceci exigerait cependant des informations précises et transparentes sur les coûts des prestataires de services publics. Pour faciliter le développement de la comptabilité analytique, des lignes directrices pourraient être fournies par l'administration centrale.

... et entre les secteurs public et privé

Il ressort d'études empiriques que la concurrence entre les écoles publiques et privées peut améliorer l'acquisition de connaissances dans les deux catégories d'établissements. Au niveau des dépenses consacrées à l'enseignement obligatoire, il faudrait se rapprocher d'un système de financement fondé davantage sur le nombre d'élèves accueillis que sur le caractère public ou privé des établissements concernés. Certains pays de l'OCDE autorisent les parents à choisir l'établissement de leurs enfants, tout en laissant les fonds publics suivre les élèves au moyen d'une sorte de chèque-éducation, autorisant par là même la concurrence entre les établissements publics et privés. A l'heure actuelle, les différences entre les droits d'inscription acquittés par les parents encouragent une ségrégation sociale, les établissements publics accueillant un plus fort pourcentage d'enfants issus de familles à faible revenu et ayant des besoins spéciaux.

Pour harmoniser les conditions de cette concurrence et éviter une ségrégation sociale, la Suède et les Pays-Bas par exemple assurent aux établissements privés un financement public identique à celui des écoles publiques. La Suède interdit aussi aux écoles privées de faire payer des droits d'inscription, tandis qu'aux Pays-Bas, la concurrence sur le marché est suffisante pour empêcher les écoles privées de percevoir de tels droits.

Une large utilisation des signaux de prix pourrait réduire la demande excessive de services coûteux financés par le secteur public

Il est possible d'augmenter le prix acquitté par les utilisateurs individuels en échange de services financés sur fonds publics, sans faire naître de sérieuses préoccupations du point de vue de la distribution du revenu, au moins dans l'enseignement supérieur et dans certains domaines du secteur de la santé. Le fort élément de subvention qui intervient dans l'enseignement public, ainsi que les taux élevés de rendement de l'enseignement supérieur rendent nécessaire une évaluation du niveau de récupération des coûts dans les universités publiques. Les droits d'inscription universitaire pourraient être augmentés en même temps que l'on proposerait aux étudiants des facilités de prêt. Il faudrait revoir le système de crédits fiscaux au titre de l'éducation pour les centrer davantage sur les groupes à faible revenu. L'exemple de certains pays de l'OCDE (Royaume-Uni, Australie et Nouvelle-Zélande, par exemple) montre que les inscriptions dans l'enseignement supérieur ne baissent pas lorsque l'on augmente les droits d'inscription si cette mesure s'accompagne de l'application de critères de ressources et de facilités de prêt prenant en compte le revenu des diplômés (Blondal, Field et Girouard, 2002). De plus, outre qu'il réduit les coûts publics au niveau de l'enseignement post-obligatoire, un tel système peut atténuer les inégalités sans compromettre les objectifs d'efficacité. Un relèvement des droits d'inscription atténuerait le caractère régressif du financement public de l'enseignement post-obligatoire, tandis que le plus large accès à des prêts-étudiants contribuerait à compenser l'incidence de l'augmentation du coût privé des inscriptions. Un accès plus facile aux prêts-étudiants peut être important pour les jeunes issus de milieux défavorisés, en permettant à tous les individus de mieux exploiter leur potentiel.

Dans le domaine des soins de santé, une augmentation de la participation financière des patients rendrait les ménages plus conscients des coûts et les inciterait à limiter leur consommation excessive de produits pharmaceutiques. Il importe cependant qu'une telle augmentation n'aille pas à l'encontre des objectifs d'équité. Pour ce faire, on pourrait différencier davantage la participation financière des patients en fonction d'indicateurs des niveaux de revenu ou de l'état général de santé. On pourrait aussi assujettir les crédits d'impôt au titre des médicaments à un plafond équivalant au prix des produits génériques. Les restrictions à l'entrée dans le secteur des pharmacies devraient être assouplies ; la

part de marché des traitements génériques devrait être accrue et il faudrait supprimer les marges fixes sur la vente de produits pharmaceutiques.

Améliorer et développer l'appel à la concurrence et les partenariats public-privé

Une utilisation adéquate de l'appel à la concurrence et de la sous-traitance peut améliorer l'efficacité et permettre par là même d'assurer des services de qualité constante à moindres coûts – notamment pour des services techniques comme le nettoyage, où les économies se situent généralement entre 10 et 30 pour cent. Ces économies résultent notamment de gains d'efficacité rendus possibles par des économies d'échelle et par la spécialisation, ainsi que d'une amélioration des méthodes de travail. Néanmoins, la sous-traitance n'est pas exempte d'inconvénients et il faudrait soigneusement évaluer chaque cas pour peser les avantages découlant des gains d'efficacité à l'aune des coûts de transaction et pour veiller à ce que la sous-traitance soit faite de telle sorte que l'acquéreur public ne soit pas tenu de faire appel à un fournisseur privé unique se trouvant en position de monopole. De plus, les gestionnaires publics doivent acquérir les compétences nécessaires pour administrer les appels à la concurrence et les relations contractuelles.

Le recours à des sources privées de financement par le biais de partenariats public-privé (PPP) se poursuivra avec la création de dix nouveaux hôpitaux. Les PPP sont souvent utilisés à la fois pour collecter des fonds supplémentaires à des fins d'investissement et pour bénéficier de l'expérience du secteur privé. De plus, en faisant intervenir des entreprises privées comme fournisseurs, la concurrence devient plus dynamique, dans la mesure où ces entreprises seront davantage tentées d'étendre leurs activités que des organismes publics et des institutions privées sans but lucratif. Néanmoins, l'expérience d'autres pays montre que les contrats de sous-traitance doivent être bien conçus⁷¹ pour que le budget ne soit pas menacé en cas d'échec du projet.

Notes

1. La décélération de la consommation privée en 2001 a été amplifiée par la modification de la taxe sur les automobiles. Le taux applicable aux véhicules tous terrains a été relevé au début de 2001 et porté au même niveau que celui des autres voitures particulières. Les ventes de véhicules de ce type ont de ce fait augmenté d'environ 30 pour cent en 2000 – en partie en raison d'achats anticipés – mais ont ensuite diminué de près de 80 pour cent en 2001. La réduction des achats de voitures particulières a représenté environ la moitié du ralentissement de la consommation privée en 2001.
2. En 2001, la décélération du revenu disponible réel a été largement imputable à une accélération inattendue de l'inflation, alors qu'en 2002, elle a essentiellement tenu au ralentissement de la croissance des salaires effectifs.
3. L'indicateur de confiance des consommateurs calculé par la Commission européenne a accusé une baisse inhabituelle au milieu de 2002, peut-être liée aux mesures de restriction budgétaire annoncées, et s'établissait en octobre à son niveau le plus faible depuis sa création (juin 1986).
4. Notamment, du fait du vieillissement de la population, la part des jeunes, dont le taux d'activité est traditionnellement faible, dans la population totale d'âge actif s'inscrit en baisse. Selon certaines estimations, l'évolution de la pyramide des âges devrait continuer d'avoir des effets positifs sur le taux d'activité jusqu'en 2006. Voir Banque du Portugal, « Incidences de l'évolution de la pyramide des âges de la population portugaise sur les taux d'activité et de chômage », rapport annuel 2001, pages 131-134.
5. Moyenne de janvier à octobre 2002.
6. Octobre 2002, variation en glissement annuel.
7. Le taux normal de la TVA a été porté de 17 à 19 pour cent à partir de juin 2002. L'effet mécanique de cette mesure sur l'IPCH s'est étendu de juin à août, parce que certains prix ne sont relevés que tous les trimestres. A la fin de cette période de trois mois, les estimations font état d'un effet direct d'environ ½ point de pourcentage sur l'inflation en glissement annuel. L'IPCH a été également influencé par l'augmentation de la composante *ad valorem* de la taxe sur le tabac (portée de 23 à 32 pour cent en 2002).
8. Octobre 2002, variation en glissement annuel de l'indice général, hors énergie, produits alimentaires, alcool et tabac.
9. Des différentiels d'inflation peuvent apparaître pendant des périodes de transition, lorsqu'une économie peu développée, comme le Portugal, rattrape des économies plus avancées. Le modèle Balassa-Samuelson montre que les pays où la croissance de la productivité est plus forte dans le secteur des biens échangeables que dans celui des biens non échangeables connaissent des taux d'inflation plus élevés pour les biens et les services non échangeables. Ce raisonnement est fondé sur l'hypothèse selon laquelle l'évolution des salaires dans le secteur des biens échangeables

détermine celle des salaires dans le secteur des biens non échangeables, où ils augmenteront alors plus vite que la productivité. Il en résulte une accélération de l'inflation dans le secteur abrité par rapport au secteur exposé. L'inflation globale étant la moyenne de l'inflation dans les deux secteurs, le niveau moyen des prix par rapport aux autres pays va donc augmenter dans ces conditions. Selon la plupart des études concernant le Portugal, cet effet représenterait de 0.5 à 1 point de pourcentage du différentiel d'inflation avec la zone euro. Voir Costa (2000), Swagel (2000) et Brito et Correia (2000).

10. La forte décélération des volumes à l'importation résulte du ralentissement de certaines composantes de la demande intérieure ayant une plus forte teneur en importations, telles que la consommation de biens durables et l'investissement en équipements.
11. En termes moyens, l'indice du taux de change effectif réel du Portugal fondé sur les coûts unitaires de main-d'œuvre dans les activités manufacturières s'est apprécié de 2.6 pour cent en 2001 et de 1.8 pour cent pendant les neuf premiers mois de 2002 par rapport à la période correspondante de 2001.
12. La dernière modification apportée à la politique monétaire par la Banque centrale européenne, en date du 5 décembre 2002, a été une baisse de son taux de refinancement de 50 points de base à 2.75 pour cent, plus d'un an après la précédente réduction.
13. En décembre 2001, le crédit au secteur privé non financier a augmenté de 12.6 pour cent (23.1 pour cent en décembre 2000). En septembre 2002, le taux de variation de cet agrégat en glissement annuel atteignait 8.8 pour cent.
14. Selon des estimations de la Banque du Portugal, l'endettement des ménages s'élevait aux alentours de 95 pour cent du revenu disponible en 2001 (5 points de pourcentage de plus que l'année précédente). L'endettement des entreprises non financières atteignait 89 pour cent du PIB à la fin de 2001 (soit presque 10 points de pourcentage de plus qu'en 2000). A titre de comparaison, selon les estimations de la BCE, l'endettement moyen des ménages dans la zone euro se situait à 81.3 pour cent du revenu disponible en 2000 et l'endettement moyen des sociétés non financières à 70.8 pour cent du PIB.
15. Les emprunts nets des administrations publiques (corrigés des variations conjoncturelles) sont restés pratiquement stables de 1997 à 1999, aux environs de 3.2 pour cent du PIB, puis ont fortement progressé à 4.3 pour cent en 2000 et à 4.6 pour cent en 2001. En 2002, la politique budgétaire a été considérablement durcie et le déficit public (corrigé des variations conjoncturelles) devrait être ramené aux alentours de 2.9 pour cent du PIB.
16. Le régime de fixation des prix au détail des carburants a été modifié en mars 2002. Les prix intérieurs sont désormais fixés sur une base mensuelle afin de refléter l'évolution des cours du pétrole sur les marchés internationaux.
17. Cette mesure, qui était destinée à faire face à la dégradation des soldes publics observée en cours d'année, s'est traduite par une réduction de 10 pour cent des dépenses d'investissement par rapport au budget initial (voir OCDE, *Étude Économique du Portugal*, 2001a).
18. Il s'agissait en partie d'un rattrapage après le gel des investissements intervenu en 2000.
19. Données fondées sur l'ancienne méthodologie.
20. Cette régularisation n'est pas systématique au sein des pays de l'UE.
21. S'agissant des recettes fiscales, la réglementation européenne exige que le montant des impôts et cotisations sociales impayés ou de caractère douteux n'apparaisse pas

- dans les recettes des administrations publiques. Le Portugal a bénéficié d'une dérogation à cet égard jusqu'en juin 2002.
22. Selon les estimations des autorités, le dérapage de la masse salariale représenterait 0.5 pour cent du PIB, soit environ la moitié du dérapage des dépenses courantes. Ce dernier serait essentiellement imputable aux paiements de salaires plus importants que prévu aux fonctionnaires des ministères de l'Éducation, de la Défense, de la Justice et des Finances et de la poursuite des reclassements de postes.
 23. En décembre 2001, le Programme de Stabilité ne retenait plus que le bas de la fourchette de croissance et prévoyait un déficit de 1.8 pour cent du PIB.
 24. L'investissement a été gelé au niveau de l'année antérieure, et les nouvelles règles définies dans la Loi cadre sont appliquées : chaque ministère dispose de 85 pour cent du plafond fixé pour 2002, les 15 pour cent restants n'étant débloqués que pour des projets dont l'évaluation est positive. Ces règles, à caractère permanent, ne concernent que les investissements qui ne sont pas cofinancés par l'Union européenne.
 25. Cette loi répond aux problèmes de maîtrise des dépenses constatés dans le passé, en 2001 notamment. Le gouvernement peut maintenant fixer des plafonds aux nouveaux emprunts des collectivités locales ou des entreprises qui leur appartiennent. En cas de non-respect de ces plafonds, les transferts aux collectivités en cause seront réduits. Jusque là, les autorités locales étaient bien assujetties à des plafonds concernant le service de leur dette, mais il n'existait pas de mécanismes pour les obliger à respecter ces plafonds.
 26. Les prévisions de l'OCDE ont été établies en novembre pour les *Perspectives économiques de l'OCDE*, parues le 21 novembre 2002 (OCDE, 2002a).
 27. La révision du déficit 2002 faite pour le budget rectificatif (selon la comptabilité publique), sur la base des règlements effectifs couvrait la régularisation de dettes encourues en 2001 et auparavant pour un montant équivalant à 1.6 pour cent du PIB.
 28. 1 point de pourcentage du PIB selon les estimations officielles, qui reposent sur des hypothèses légèrement différentes concernant la croissance en 2002 et 2003 et sur des élasticités différentes des rentrées fiscales par rapport à la croissance.
 29. Le Programme de stabilité énumère une série de mesures qui doivent être adoptées dans ces différents domaines d'ici 2006.
 30. On a régulièrement constaté ces dernières années une différence entre le besoin de financement des administrations publiques et la variation de la dette publique, celle-ci étant souvent plus importante que le besoin de financement. Cette différence, due à des opérations hors budget, des opérations de privatisation ou l'absorption de dettes imprévues, varie entre 1 et 2 points du PIB selon les années et aurait atteint, selon les estimations, à 3.4 points de PIB en 2002.
 31. Ce qui équivaut à 14.9 pour cent de la valeur nominale de la dette publique existant à la même date. La plupart de ces opérations étaient des swaps de taux d'intérêt destinés à ajuster le profil de risque de variation des taux d'intérêt.
 32. Réduction de l'imposition sur les revenus financiers des non-résidents ; application des directives communautaires et des recommandations de l'OCDE sur la concurrence fiscale ; introduction de mécanismes pour éviter les opérations visant à réduire au minimum l'impôt sur les revenus financiers. Sur ce dernier point, il s'agit de limiter les ventes de titres par des résidents à des non-résidents non soumis à l'impôt avant le versement des coupons ou dividendes, lesquels sont rachetés ensuite à un prix inférieur au prix de vente.

33. Le ratio dépenses publiques/PIB est l'indicateur le plus fréquemment utilisé pour illustrer la taille du secteur public et son évolution par rapport aux autres pays. Les comparaisons de ce genre doivent cependant être faites avec prudence. Si l'on prenait en compte, pour tous les pays, les dépenses fiscales répondant à des objectifs économiques et sociaux et les impôts sur les transferts sociaux, les résultats seraient très différents au plan international (Adema, 2001). A la différence de bon nombre de pays de l'OCDE, le Portugal n'impose pas les transferts sociaux et fournit une aide économique et sociale par le biais de dépenses fiscales. En prenant en compte les chiffres des dépenses fiscales, les dépenses publiques totales du Portugal sont encore plus élevées.
34. Les prestations de retraite des travailleurs recrutés avant 1993 sont calculées sur la base du dernier salaire, ainsi que sur la rémunération de base accordée pendant les deux dernières années d'activité. Les fonctionnaires embauchés après septembre 1993 sont désormais assujettis aux mêmes dispositions que celles qui s'appliquent au secteur privé (voir chapitre IV). Néanmoins, comme environ les deux tiers des salariés du secteur public ont été embauchés avant 1993, les dépenses au titre des pensions rapportées au PIB ne peuvent que s'accroître rapidement à moyen terme.
35. Selon la Commission européenne, les fonds structurels de l'UE ont contribué pour environ ½ pour cent par an à la croissance entre 1989 et 1999. L'effet cumulé a représenté quelque 10 pour cent du PIB au Portugal de même qu'en Grèce et en Irlande. Procédant à une régression de l'investissement dans les infrastructures de transport sur le PIB, sur la base de séries annuelles couvrant la période 1976-1998, Pereira et Andraz (2002) aboutissent à un résultat analogue pour le Portugal.
36. Selon le ministère du Plan, les fonds au titre du CCA III devraient élever de 2.1 pour cent le niveau du PIB et créer 81 000 emplois (1.6 pour cent de la population active) d'ici à 2006.
37. Par exemple, le pourcentage des lignes ferroviaires électrifiées est encore nettement inférieur à la moyenne de l'UE (48 pour cent).
38. Les estimations budgétaires des coûts salariaux sont généralement établies quelques mois avant que soient conclues les négociations de salaires avec les syndicats du secteur public, ce qui explique l'existence d'écarts entre les chiffres budgétaires et les chiffres effectifs. Par ailleurs, le gouvernement peut bénéficier d'une dotation budgétaire spéciale (conditionnelle) pour couvrir des besoins de dépenses « imprévus ». Cette dotation a été largement utilisée ces dernières années pour financer l'alourdissement de la masse salariale.
39. Les clauses de sauvegarde peuvent être invoquées lorsque des circonstances exceptionnelles menacent la réalisation de l'objectif en matière de déficit budgétaire. Ces mesures d'urgence sont précisées *ex ante* dans le budget et représentent le maximum que peut geler l'Exécutif sans autorisation du Parlement. Aucun mécanisme particulier n'est prévu pour déclencher l'imposition d'un gel budgétaire.
40. Avant 2000, les gels budgétaires étaient utilisés lors de dépassements de dépenses par certains ministères (notamment celui de la Santé). Ils portaient souvent sur des sommes inférieures au maximum autorisé et étaient ensuite en partie (ou pour l'essentiel) levés vers la fin de l'exercice, lorsque des recettes exceptionnelles venaient compenser les dépassements de dépenses. C'est la raison pour laquelle, pendant la majeure partie des années 90, les chiffres effectifs du déficit budgétaire ont été meilleurs que prévu malgré les dépassements de dépenses. Le gel prévu dans le budget 2003 a pour objet d'assurer une véritable « marge de sécurité » dans la mesure où l'évolution des recettes est incertaine. Le gouvernement a l'intention de

débloquer une partie des fonds concernés si le contexte macroéconomique se révèle meilleur que prévu.

41. Bien que le passage à la base SEC95 soit en cours, le budget annuel et les comptes généraux de l'État, des fonds et des services autonomes ainsi que du fonds de sécurité sociale sont encore exclusivement établis sur la base des règlements effectifs, ce qui entraîne des retards dans la reconnaissance des engagements financiers à honorer.
42. Dans le contexte du Pacte de stabilité et de croissance, les gouvernements nationaux prennent des engagements budgétaires à l'égard de l'UE pour le compte des administrations publiques, le respect de ces engagements concernant tous les niveaux d'administration. Certains États membres de la zone euro ont adopté un « Pacte de stabilité interne » afin de promouvoir la discipline budgétaire aux niveaux infra-nationaux (notamment l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne). En 1999 par exemple, la loi de finances de l'Italie a mis en place le *Pacte de stabilité interne*, qui fixe un certain nombre de règles concernant le déficit et la dette des niveaux d'administration infranationaux (voir OCDE, 2002b).
43. Portugal et Centeno (2001), à partir du Panel communautaire des ménages.
44. Bien que l'écart soit nettement plus faible lorsque l'on prend en compte les différences des niveaux d'instruction entre le secteur public et le secteur privé, il n'en est pas moins beaucoup plus important au Portugal que dans la plupart des autres pays de l'UE.
45. Le personnel des collectivités locales n'est pas suffisamment qualifié pour répondre aux besoins techniques grandissants, et manque notamment d'expérience concernant la passation de contrats avec des sous-traitants privés. La qualité de la formation du personnel des collectivités locales laisse également à désirer.
46. Les employés du secteur public devenu redondants à la suite de la restructuration en cours de l'administration publique seront placés dans un « fonds » ou « bourse », en vue de leur réaffectation. Ce « fonds », qui est sous la responsabilité du ministère des Finances centralisera l'information sur les fonctionnaires disponibles et les postes vacants. Les employés dans le « fonds » verront leur salaire réduit d'un sixième après 3 mois. Cette réduction devrait les inciter à chercher un nouvel emploi.
47. Le système prévoit cependant des incitations non pécuniaires pour renforcer la productivité d'un individu ou d'une équipe (par exemple congés sabbatiques, bourses, promotions sur place).
48. Voir la proposition de réforme n° 16 du rapport susmentionné de l'ECORDEP.
49. Le secteur privé portugais fait lui aussi moins appel à des services extérieurs de soutien (20 pour cent de la valeur ajoutée) que ce n'est le cas dans les autres pays de l'OCDE (première colonne du graphique 21).
50. L'étude souvent citée et controversée d'Arthur Andersen (2000) conclut qu'au Royaume-Uni par exemple les projets PPP peuvent réduire les coûts de 17 pour cent.
51. L'utilisation de projets PPP pour transférer des dépenses d'investissement public et procéder à des emprunts hors bilan néglige le fait que le risque d'éviction macroéconomique d'activités marchandes est en principe le même pour l'investissement public et l'investissement privé par le biais des PPP (Van den Noord, 2002), et ce d'autant plus que dans les deux cas des impôts doivent être perçus afin de couvrir les dépenses d'équipement et d'exploitation futures.
52. Néanmoins, ces plafonds ne s'appliquent pas aux prêts à moyen et long terme contractés pour la réalisation de projets cofinancés par les fonds structurels européens, dans le contexte du Cadre communautaire d'appui, aux prêts destinés à rembourser

- d'autres prêts, aux prêts destinés à couvrir des dépenses exceptionnelles du fait de catastrophes naturelles, et aux prêts destinés à l'acquisition, la construction ou la réparation de biens immobiliers en vue de la réalisation de logements sociaux.
53. Sur la base du récent Programme international de l'OCDE pour le suivi de l'acquis des élèves (PISA), la compréhension moyenne de l'écrit et les connaissances en sciences et en mathématiques des jeunes Portugais de 15 ans qui arrivent au terme de l'enseignement obligatoire, sont nettement inférieures à celles de leurs homologues étrangers.
 54. Au cours de la période 1990-2000, selon des estimations récentes du ministère de l'Éducation, chaque année 13 pour cent des élèves interrompent leurs études avant d'être arrivés au terme de l'enseignement primaire, et plus de 40 pour cent de ceux qui obtiennent le diplôme du second cycle du secondaire ont mis une ou deux années de plus que la moyenne pour y parvenir.
 55. En 2000, le ministère de l'Éducation a prévu de réduire légèrement le nombre des écoles publiques primaires et secondaires pour le ramener de 14 137 en 2000-2001 à 13 671 en 2002-2003. Il a également prévu de fusionner un certain nombre d'écoles qui relèveraient d'une seule administration. Cette mesure devrait améliorer la gestion des établissements scolaires sans nécessairement en réduire le nombre. Au cours de l'année scolaire 1999-2000, 30 pour cent des écoles ont été réunies en 400 groupes, chacun couvrant en moyenne 10 établissements. La restructuration se poursuivant, le nombre des groupes devrait atteindre 1 382 en 2005-2006. www.dapp.min-edu.pt/est_plan/pdf/mudar.pdf
 56. Au Portugal, selon le rapport PISA de l'OCDE (2001b), les notes des élèves sur l'échelle de compréhension de l'écrit sont très variables d'un établissement à l'autre, plus que ce n'est le cas en moyenne dans la zone de l'OCDE.
 57. Utilisant les micro-données de l'Enquête portugaise sur la population active, enquête réalisée auprès de 126 233 personnes entre le premier trimestre de 1998 et le quatrième trimestre de 2000, Portugal et Centeno (2001) constatent qu'une femme (homme) ayant un diplôme d'enseignement supérieur gagne 92 pour cent (88 pour cent) de plus qu'une femme (homme) ayant un diplôme d'enseignement secondaire. Dans la plupart des pays européens, la prime de salaire associée à l'enseignement supérieur varie d'un maximum de 60 pour cent pour les femmes au Royaume-Uni à un minimum de 40 pour cent pour les femmes en Italie (Blondal *et al.*, 2002).
 58. Pereira et Martins (1999) ont estimé les rendements économiques de l'enseignement au Portugal au cours de la période 1982-1995. Ils ont constaté que ce rendement avait été de plus en plus nettement supérieur à 9 pour cent tant pour les hommes que pour les femmes sur l'ensemble de la période.
 59. Blondal *et al.* (2002).
 60. La santé est le seul secteur où, après le gel budgétaire de 2002, des embauches soient encore autorisées dans les services en sous-effectifs. Néanmoins, les nouvelles embauches se feront sur la base du statut de la fonction publique, le gel imposé aux contrats de durée déterminée et aux contrats individuels s'appliquant également au secteur de la santé.
 61. Voir St. Aubyn (2002).
 62. Un modèle volontaire de rémunération des généralistes couvrant 500 praticiens au niveau national a été récemment mis en place à titre expérimental. Ce projet prévoit que les médecins participants s'organisent en groupes, afin de que la nouvelle formule de rémunération fasse davantage jouer les pressions par les pairs. En ce qui concerne les hôpitaux, la division de cardiologie de l'hôpital de Coimbra fait depuis

- peu l'objet d'une expérience pilote, une partie de la rémunération des médecins ainsi que de celle des administrateurs étant liée à la charge de travail et aux résultats, tandis que l'on étudie actuellement un nouveau système de rémunération liée au rendement pour les médecins hospitaliers et les autres professionnels des soins de santé.
63. Les honoraires privés sont en principe réglementés par le gouvernement, mais dans la pratique, les tarifs planchers et plafonds de référence sont fixés par l'Ordre des médecins (*Ordem dos Médicos*) avec un écart très important comparativement aux autres pays.
 64. Des transferts de l'administration centrale (c'est-à-dire le système fiscal) financent 90 pour cent du budget du système national de santé. Les derniers 10 pour cent sont couverts par les recettes propres du système national de santé, qui correspondent pour l'essentiel au paiement des services assurés par les hôpitaux. Le budget général annuel fixe un plafond pour les dépenses totales du système national de santé. Néanmoins, cette allocation initiale est considérée comme largement indicative, et il a été généralement nécessaire de recourir à des budgets supplémentaires ces dernières années.
 65. Les médicaments génériques ne sont pas très utilisés, et ne représentent que 1 à 2 pour cent du marché. Leur prix est soumis à un plafond fixé par le gouvernement, à un niveau qui équivaut à 80 pour cent du prix du produit analogue le moins coûteux. Seuls les produits dont la part de marché est égale ou supérieure à 10 pour cent sont pris en compte dans les comparaisons.
 66. Ce concept est fondé sur le revenu du ménage, et non sur le revenu de chaque membre du ménage pris isolément. La méthodologie est décrite dans Marlier et Cohen-Solal (2000), qui analysent les bénéfices sociaux dans l'Union européenne à partir des données du Panel des ménages de la Communauté européenne de 1996.
 67. Les dépenses fiscales, qui ne sont pas comptabilisées comme dépenses de transfert de revenu, représentent selon les estimations un coût élevé en termes de moins-value de recettes. En 1998, dernière année pour laquelle on dispose de données, on estimait que 60 pour cent seulement du revenu brut déclaré par les ménages étaient imposables, et qu'une large fraction des dépenses fiscales intéressait les catégories ayant les revenus les plus élevés (voir Bronchi et Gomes Santos, 2001).
 68. Les Pays-Bas, par exemple, autorisent le report de 1 pour cent des crédits budgétaires d'un exercice donné sur l'exercice suivant (Blondal et Kronmann Kristensen, 2002).
 69. En Espagne, par exemple, les collectivités locales peuvent perdre une certaine fraction des fonds structurels de l'UE si elles ne respectent pas les plafonds de dépenses fixés par la loi.
 70. Selon des estimations approximatives du ministère des Finances sur la base des chiffres de 1999, la distribution des revenus pourrait être légèrement améliorée si l'on supprimait les crédits d'impôt au titre des dépenses de santé et d'enseignement (Reis, 2003).
 71. On trouvera les principes à suivre en matière de sous-traitance et de partenariats public-privé dans *l'Étude économique du Mexique*, OCDE (2000a) et *l'Étude économique du Royaume-Uni*, OCDE (2001c).
 72. Le revenu par habitant a augmenté de près de 3 pour cent sur la période 1980-2000, soit environ 1 point de plus que la moyenne de l'UE. Les indicateurs comparatifs sont ceux de l'OCDE (à paraître, 2002e).
 73. Plus précisément, les taux de croissance par habitant « expliqués » par l'analyse de régression étaient les taux de croissance annuels moyens entre les périodes 1974-77 et 1994-97. On notera également que le PIB par habitant du Portugal a progressé plus

- vite que la productivité du travail dans la mesure où le taux d'emploi a augmenté pendant la période considérée, l'accroissement du taux d'activité des femmes compensant l'allongement du temps passé dans l'enseignement obligatoire et non obligatoire et la baisse du taux d'activité des hommes âgés.
74. Les récents gains de productivité de beaucoup de pays de l'OCDE sont allés de pair avec un emploi stable ou en baisse, souvent lié au maintien hors du marché de l'emploi des travailleurs peu qualifiés/faiblement rémunérés. Au Portugal, ils sont allés de pair avec une augmentation de l'emploi, y compris des travailleurs peu qualifiés/faiblement rémunérés. L'évolution observée au Portugal – ainsi qu'aux Pays-Bas – pourrait partiellement expliquer la lenteur des gains de productivité au cours de la récente phase de haute conjoncture. Voir Scarpetta *et al.* (2000).
 75. Voir Bassanini, Scarpetta et Hemmings (2001).
 76. Selon des estimations du ministère des Finances établies sur la base des comptes nationaux révisés, la croissance potentielle aurait été de 3 pour cent pendant la période 1978-2001 (*cf.* Pina, 2002). Selon la Banque du Portugal, la croissance du PIB potentiel aurait été proche de 3 pour cent au cours de la période 1973-98 (Banco de Portugal, 1998).
 77. Selon les calculs de Scarpetta et Tressel (2002), l'écart technologique du Portugal serait réduit d'au moins un quart les niveaux de productivité accrus de plus de 10 pour cent. Au Portugal, la forte hausse des niveaux de la productivité totale des facteurs est due à des réglementations relativement strictes sur les marchés de produits et à une productivité relativement faible par rapport aux pays de tête. Voir aussi OCDE, 2002g.
 78. En 2001, plus des deux tiers de la population âgée de 25 à 64 ans n'avaient fait que 6 années d'études (alors que la moyenne était de 15 pour cent dans la zone de l'OCDE) et 9 pour cent seulement avaient suivi des études supérieures, pourcentage le plus faible de l'OCDE.
 79. Voir l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes (EIAA), OCDE (2000b). Les tests portent sur la compréhension de textes suivis, schématiques et au contenu quantitatif. Les autres pays classés au même rang que le Portugal sont le Chili, la Pologne et la Slovaquie. Au niveau le plus bas (niveau 1) d'alphabétisation, la personne soumise aux tests peut, par exemple, être incapable de déterminer la dose correcte de médicaments à administrer à un enfant d'après les indications données sur l'emballage.
 80. La grande majorité des enfants sont scolarisés dans le système public, même si le secteur privé occupe une place importante dans l'enseignement tertiaire. L'évolution du système éducatif portugais jusqu'en 1995 a été analysée par Pereira et Martins (1999).
 81. Voir Clements (1999) et St. Aubyn (2002). Ces points sont plus longuement examinés dans les paragraphes qui suivent.
 82. Voir Commission européenne – *Indicateurs structurels* 2002 (Part de la population de 18-24 ans n'ayant que le niveau du premier cycle de l'enseignement secondaire et ne se trouvant ni dans le système scolaire ni en formation).
 83. Voir OCDE (2001e), qui couvre 32 pays dont 4 pays non membres (Brésil, Lettonie, Liechtenstein et Russie). Ces résultats sont conformes à ceux de la Troisième enquête internationale sur les mathématiques et les sciences (TEIMS), menée en 1994-1995. La TEIMS comportait des tests en mathématiques et en sciences, mais pas de tests d'alphabétisation. Les élèves portugais ont été parmi ceux qui ont obtenu les plus mauvais résultats sur tous les plans.

84. Voir Pereira et Martins (2002) pour des détails sur les rendements économiques de l'éducation au Portugal au cours de la période 1982-1998.
85. Voir l'étude de Pereira et Lima (1999).
86. Dans le cadre des Grandes orientations de politique économique pour 2002, adoptées par le Conseil de l'UE, les principales priorités pour le Portugal concernant le marché du travail sont les suivantes : améliorer les systèmes d'éducation et de formation dans le cadre d'une stratégie mieux articulée d'apprentissage tout au long de la vie, favoriser une évolution des salaires compatible avec le maintien de la compétitivité et de la stabilité des prix, et moderniser les institutions du marché du travail. On trouvera en annexe III un bref résumé du Plan national d'action pour l'emploi 2002.
87. Voir Inspeção-Geral da Educação (2002).
88. Après la révision des programmes des 1^{er} et 2^e cycles, la révision du 3^e cycle commence pour l'année scolaire 2002/03. Les principales mesures sont les suivantes : tronc commun d'enseignement pendant les trois premières années ; une deuxième langue étrangère obligatoire et une nouvelle discipline obligatoire intitulée « enseignement technologique » ; des cours de 90 minutes ; une nouvelle discipline obligatoire intitulée « introduction aux TIC », et examens finals nationaux de mathématiques et de portugais en dernière année du cycle à partir de 2004/05.
89. Les mesures énumérées ici sont celles qui seraient les plus prometteuses pour rehausser le niveau de qualification des ressources humaines. Les mesures particulières visant à améliorer l'efficacité des dépenses d'éducation sont énoncées au chapitre III. Voir aussi Clements (1999), Carneiro (2000) et St. Aubyn (2002).
90. L'offre de diplômés en droit et d'enseignants issus des universités portugaises continue d'augmenter en dépit du fait que la plupart des étudiants ont de plus de plus de mal à trouver du travail dans ces secteurs. En revanche, dans toutes les disciplines du secteur de la santé, le nombre de places n'est toujours pas suffisant pour satisfaire la demande croissante de personnel hautement qualifié.
91. Le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science a été créé par le nouveau gouvernement, qui a fusionné les responsabilités en matière de science et de technologie (auparavant confiées à l'ancien ministère de la Science et de la Technologie) et en matière d'enseignement tertiaire (relevant précédemment du ministère de l'Éducation). Une nouvelle loi sur la qualité et le développement de l'enseignement tertiaire a été approuvée en juillet 2002 (« *Regime Jurídico do Desenvolvimento e Qualidade do Ensino Superior* »). Une proposition visant à modifier le statut des universités sur les plans du financement et de l'autonomie est en cours de préparation.
92. En 1999, 75 pour cent des élèves du deuxième cycle de l'enseignement secondaire étaient inscrits dans des programmes d'enseignement général, contre moins de la moitié, en moyenne, dans la zone de l'OCDE.
93. Cette législation s'inscrit dans le contexte de l'accord tripartite signé par le gouvernement et les interlocuteurs sociaux en février 2001. Aux termes de ce nouveau texte, la formation doit représenter au minimum 40 pour cent du temps de travail. Une aide financière publique est fournie aux entreprises pour couvrir les coûts de formations des mineurs.
94. Le Programme d'action pour l'éducation (PRODEP III – *Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal*) prévoit deux séries de mesures concernant l'utilisation des technologies de l'information dans les écoles. La première fixe des objectifs en ce qui concerne l'équipement des établissements scolaires (un ordinateur pour 20 élèves en 2003 et un ordinateur pour 10 élèves en 2006). La seconde série de mesures vise à

- promouvoir la production et l'acquisition de contenus multimédia. Par ailleurs, dans le cadre du PRODEP III, les enseignants bénéficient d'une formation aux TIC.
95. Les autorités s'attendent à ce qu'environ 2 millions de personnes obtiennent ce diplôme de qualification de base d'ici à 2006. Des réglementations sont déjà en place concernant l'agrément des établissements qui délivreront ce diplôme et les conditions connexes.
 96. Voir Commission européenne – *Indicateurs structurels 2002* (Pourcentage de la population de 25-64 ans suivant un enseignement ou une formation au cours des quatre semaines précédant l'enquête de la CE sur la population active).
 97. 20 pour cent seulement des entreprises ont assuré une formation professionnelle continue en 1999, soit le pourcentage le plus bas de l'UE. Cf. « Continuing vocational training in enterprises in the European Union and Norway », Eurostat, *Statistics in Focus*, Theme 3 – 03/2002.
 98. Pour plus d'informations sur l'apprentissage des adultes au Portugal, voir (OCDE, 2003) ou visiter le site web de l'OCDE sur le sujet (www.oecd.org/els/education/adultlearning).
 99. Les objectifs stratégiques de cet accord tripartite concernant l'apprentissage des adultes sont notamment la promotion d'une formation de qualité, la consolidation du système national de certification, la création d'un système d'enseignement pour adultes offrant des compétences clés et différents modes d'apprentissage, et le développement de la formation dans l'entreprise. Dans ce contexte, il a été décidé qu'au moins 10 pour cent des travailleurs de chaque entreprise devront suivre un programme de formation continue à partir de 2002. Tous les travailleurs devront avoir au minimum 20 heures de formation certifiée en 2003 et 35 heures en 2006.
 100. Le niveau moyen des taux de chômage au Portugal pendant les années 90 a été beaucoup plus proche de celui des États-Unis, où le marché du travail est flexible, que de ceux des autres pays de l'UE. Voir Blanchard et Portugal (2001). Les taux d'emploi du Portugal et des autres pays de l'UE sont calculés en pourcentage de la population d'âge actif, c'est-à-dire des personnes âgées de 15 à 64 ans.
 101. A la suite de la récession économique, le taux de chômage des jeunes est monté à 12 pour cent au troisième trimestre 2002, tandis que le pourcentage du chômage de longue durée s'établissait à 38 pour cent.
 102. On trouvera une analyse détaillée du chômage de longue durée dans les pays de l'OCDE dans OCDE (2002f), chapitre IV.
 103. L'adaptabilité désigne l'aptitude des travailleurs et de leurs employeurs à s'adapter à un choc en changeant d'emploi. La flexibilité se réfère à la souplesse avec laquelle les salaires et les prix s'ajustent en fonction des chocs. Elle couvre également la capacité de modifier les horaires de travail et les équipes. Traça (2002) a analysé ces notions dans le contexte du marché du travail portugais.
 104. Les restrictions aux licenciements comprennent diverses obligations de notification et la réintégration avec versement intégral des arriérés de salaire si les licenciements sont jugés abusifs. L'indemnité de licenciement obligatoire est égale à un mois de salaire par année d'ancienneté, avec un minimum de trois mois. Qui plus est, les entreprises doivent respecter toute une série de procédures administratives qui prennent du temps et qui risquent de désorganiser la production (préavis, justification financière et technique, négociations avec les représentants des salariés...).
 105. Examinant les marchés du travail du Portugal et des États-Unis, Blanchard et Portugal (1998) montrent que derrière des taux de chômage identiques, les marchés du travail

- peuvent être extrêmement différents. Le chômage au Portugal se caractérise par des flux beaucoup plus faibles et une durée beaucoup plus élevée qu'aux États-Unis. Selon eux, ces différences peuvent résulter de la forte protection de l'emploi au Portugal.
106. Bover *et al.* (2000) font ressortir que les différences des systèmes de négociations collectives au Portugal et en Espagne expliquent pour une grande part les différences des résultats du marché du travail.
 107. Au Portugal, la structure syndicale se caractérise par un grand nombre de syndicats qui agissent sans coordination. La représentation des syndicats et leur capacité de négociation dépendent du nombre de leurs adhérents. L'ambiguïté de la représentation de chaque syndicat réduit le potentiel de coordination entre les différentes centrales, ce qui crée souvent une situation de concurrence qui assure la flexibilité des salaires. Les associations patronales arrivent à conclure des accords avec les syndicats les moins exigeants, en attendant que le gouvernement les étende à l'ensemble du pays. Voir Bover *et al.* (1998).
 108. Gaspar et Luz (1997) ont conclu à une forte élasticité-chômage des salaires réels au Portugal par rapport aux autres pays.
 109. Varejão (2002) a constaté que les entreprises forment généralement des travailleurs temporaires afin de pouvoir choisir les plus compétents pour les emplois permanents. Voir aussi Portugal (1999).
 110. Voir l'Observatoire européen des relations industrielles en ligne (2002), « Travailleurs économiquement dépendants, droit du travail et relations industrielles », www.eiro.eurofound.eu.int/2002/05/study/TN0205101S.html
 111. Voir Centeno (2000). La sous-traitance de services auprès de travailleurs « indépendants » est connue sous le nom de « fiches vertes » car les travailleurs employés remplissent une fiche de couleur verte et la soumettent aux entreprises auxquelles ils fournissent des services.
 112. La loi prévoit par ailleurs que : i) en cas de résiliation par l'employeur d'un contrat en vigueur depuis plus de 12 mois, le poste ainsi libéré ne peut pas être occupé par un autre salarié au cours des 6 mois qui suivent ; et ii) les salariés ayant un contrat à durée déterminée ont le droit au paiement de 6 mois de salaire de base s'ils sont remplacés par un salarié nouvellement embauché avec un contrat classique pour occuper les mêmes fonctions.
 113. Trois années consécutives ou avec des interruptions (lorsqu'il est demandé au salarié de faire des coupures entre les contrats).
 114. Cette mesure fait suite au Programme d'encouragement des offres d'emplois lancé au début de 2001 (voir plus loin).
 115. Voir OCDE (2001d).
 116. Les Grandes orientations de politique économique pour 2001, adoptées par le Conseil de l'UE, faisaient de la réduction des rigidités de la législation relative à la protection de l'emploi l'une des principales priorités pour le Portugal concernant le marché du travail.
 117. Le Code du travail proposé élargit la liste des motifs légitimes de licenciement. Il y ajoute l'absence liée à un congé de maladie abusif et plus de douze retards injustifiés de plus de 30 minutes en un an. Par ailleurs, il ramène de six à quatre le nombre d'absences injustifiées considérées comme constituant un motif valable de licenciement.
 118. Le réseau régional comprend des centres pour l'emploi, des centres de formation professionnelle, des centres d'aide à la création d'entreprises et des centres de recyclage

- professionnel. Charana et Rodrigues (2001) donnent une description détaillée des activités de l'*Instituto de Emprego e Formação Profissional* (IEFP).
119. Ce programme (*Programa de Estímulo à Oferta de Emprego*) vise à coordonner les mesures qui encouragent l'offre d'emplois et à faciliter l'entrée des groupes défavorisés sur le marché du travail en apportant une aide financière aux entreprises. Il prévoit des subventions non remboursables pour l'embauche de jeunes à la recherche d'un premier emploi, de chômeurs de longue durée âgés de plus de 45 ans, de bénéficiaires du revenu minimum garanti et de personnes handicapées. L'IEFP est chargé de superviser la mise en œuvre des projets. Il en favorisera aussi le cofinancement par le Fonds social européen et le Fonds européen de développement régional.
 120. Voir OCDE (1998a) et OCDE (2001f).
 121. Addison et Portugal (2002) concluent que, même s'il est fréquemment employé comme moyen de recherche, le service public de l'emploi est peu efficace et oriente généralement les demandeurs vers des emplois peu rémunérés et de courte durée.
 122. On trouvera des exemples de pratiques optimales dans les pays de l'OCDE dans Martin (2000).
 123. Le paiement d'indemnités de chômage est subordonné à l'inscription préalable auprès de l'IEFP, et, pour pouvoir continuer de recevoir des prestations, le bénéficiaire doit confirmer par la suite sa situation de chômeur auprès de cet organisme. Il apparaît clairement que le système actuel d'indemnisation augmente la durée du chômage, notamment dans le cas des travailleurs âgés (Addison et Portugal, 2003). Les droits à prestations peuvent être retirés si un chômeur refuse un emploi ou une formation correspondant à ses capacités.
 124. Les bénéficiaires du *Rendimento Mínimo Garantido* (RMG) doivent suivre un programme d'intégration sociale leur donnant accès à une formation professionnelle, ou trouver un emploi « normal » ou être employés à des travaux d'intérêt collectif. Les différents programmes d'intégration sont élaborés au niveau local, afin d'assurer une plus grande proximité avec les bénéficiaires. Rodrigues (2001) a effectué une simulation de l'impact du RMG.
 125. Il existe aussi un régime volontaire d'assurance sociale – accessible aux personnes capables de travailler qui ne sont couvertes par aucun régime obligatoire de protection sociale, ainsi qu'aux ressortissants portugais qui travaillent à l'étranger et qui ne sont pas couverts par un accord international conclu par le Portugal – et un régime non contributif qui assure une pension minimum et plusieurs autres allocations.
 126. La principale exception est l'Irlande, où la population est exceptionnellement « jeune », même si elle est amenée à vieillir progressivement au cours des futures décennies.
 127. OCDE, *Perspectives économiques* n° 69, juin 2001 ; EPL/ECFIN/655/01-EN final 2001.
 128. La formule utilisée pour calculer les pensions publiques des travailleurs du secteur privé a été modifiée en 2001 pour prendre en compte tout l'historique des cotisations.
 129. Ces prévisions sont extraites d'estimations soumises au Groupe de travail sur le vieillissement de la population du Comité de politique économique de l'UE et se fondent sur une série comparable d'hypothèses internationales concernant la croissance de la productivité, l'évolution démographique et l'évolution du marché du travail (on trouvera les chiffres concernant le Portugal au tableau figurant à la page 22 du rapport en question). Dans le cadre d'un exercice parallèle mené à l'OCDE, le Portugal a également fourni des projections des dépenses liées à l'âge. Néanmoins, les hypothèses

- retenues par le Portugal pour la croissance de la productivité étaient nettement plus optimistes, d'où une faiblesse peu probable des prévisions concernant la progression des dépenses au titre des pensions vieillesse par rapport au PIB.
130. Cela dépendra aussi de l'évolution des prix des technologies médicales, selon qu'ils augmenteront plus vite ou plus lentement que le niveau général des prix. Dans la pratique, leur progression tend depuis longtemps à être plus rapide.
131. Voir par exemple « Préserver la prospérité dans une société vieillissante » (OCDE, 1998b), « Des réformes pour une société vieillissante » (OCDE, 2000c), et « Vieillesse et revenus » (OCDE, 2001g).
132. Voir Pereira et Rodrigues (2001).
133. Les salariés du secteur bancaire, qui sont environ 55 000, restent la principale exception au système général. Les employés de banque, en général, cotisent à un régime privé entièrement capitalisé et la transférabilité des droits à pension hors du secteur bancaire n'est pas assurée. Le fait que les salariés du secteur bancaire ont un régime de pensions distinct et non transférable représente un obstacle supplémentaire à la mobilité intersectorielle de la main-d'œuvre.
134. Le Livre blanc de 1998 sur la sécurité sociale a établi que le système de sécurité sociale ne garantissait pas le bien-être souhaitable pour la société et que de graves problèmes financiers allaient apparaître dans le système au cours des 15 années suivantes.
135. Les principales mesures prises ont été la mise en place d'un nouveau modèle de financement, la création d'un nouveau fonds de réserve ainsi qu'une révision de la formule de calcul des pensions. La nouvelle loi comportait également des mesures destinées à encourager le dialogue social. Elle a créé en particulier un Conseil de la sécurité sociale (*Conselho da Segurança Social*), auquel sont représentés les syndicats et les organisations patronales.
136. Actuellement, seules les dix meilleures des quinze dernières années sont prises en compte dans le calcul de la pension.
137. Le *Programme opérationnel pour l'économie*, 2000-2006, élaboré suivant les instructions de la CE, vise à fournir une aide financière et technique pour le développement d'une culture d'entreprise en soutenant des projets d'investissement dans les secteurs des TIC, en facilitant l'accès au financement et aux marchés extérieurs et en favorisant les transferts de technologie, une attention spéciale étant accordée aux petites et moyennes entreprises (PME).
138. Pendant la période 2000-2006, l'action des pouvoirs publics doit viser en priorité à relever le niveau de qualification des ressources humaines tout en favorisant l'emploi et la cohésion sociale ; faciliter l'ajustement de la structure productive aux exigences de la société de l'information ; favoriser un développement plus durable du pays ; et promouvoir une croissance plus équilibrée entre les régions.
139. Le fait que l'entrée de nouvelles entreprises apporte une contribution négative à la croissance moyenne de la productivité dans plusieurs pays de l'OCDE est peut-être imputable à l'horizon temporel sur lequel les gains de productivité sont mesurés. Si les nouveaux entrants sont soumis à un processus d'apprentissage et de sélection, une période de cinq ans, comme celle utilisée dans l'étude de l'OCDE, est sans doute trop courte pour faire apparaître un important effet positif sur la productivité globale. On trouvera des détails sur la méthodologie utilisée et les observations concernant la dynamique des entreprises dans Scarpetta *et al.* (2002) ainsi que dans *Les sources de la croissance économique*, chapitres III et IV (OCDE, à paraître).

140. Dans le commerce de gros et de détail, la restauration et l'hôtellerie, comme dans le secteur manufacturier, les sorties sont le fait d'unités à faible productivité. L'entrée d'entreprises nouvelles se traduit par une légère contribution positive.
141. Actuellement, les procédures à respecter pour la création, l'obtention d'une licence d'exploitation, le développement et même la fermeture d'une entreprise sont encore assez complexes et prennent beaucoup de temps. Le nouveau système d'enregistrement, de transformation et d'autorisation des sociétés devrait ramener le délai de 153 à 68 jours.
142. Toutes les formalités administratives pour les petits projets d'investissement seront concentrées auprès d'une seule et même institution (IAPMEI). Pour les investissements importants (nationaux et étrangers), la nouvelle Agence portugaise pour l'investissement (API) sert de « guichet unique ». Elle est chargée de détecter les possibilités d'investissement au Portugal, de procéder à l'évaluation administrative complète de ces investissements (y compris leur éligibilité potentielle pour des incitations financières), de s'occuper des procédures d'établissement et de licence et de négocier des régimes contractuels spéciaux.
143. La grande différence avec le dispositif précédent est que la possibilité de capitaliser le prêt est maintenant conditionnelle, alors qu'auparavant les subventions étaient accordées *ex ante*, à l'issue du processus de sélection. Par ailleurs, l'évaluation financière des projets à sélectionner sera faite par des banques. Conformément à ses nouvelles orientations, le *Programme opérationnel pour l'économie 2000-2006* (POE), qui canalise les fonds structurels, devrait donner priorité à l'aide fondée sur le capital risque, le capital de départ ou le capital-développement et aux avantages accordés aux projets à forte valeur ajoutée, au moyen de mesures objectives, calculées tout au long de la vie du projet (et non *ex ante*, comme c'est le cas aujourd'hui). Une autre priorité est de simplifier les formalités de demande, en réformant complètement le cadre institutionnel de gestion du système, et d'établir des partenariats avec des établissements financiers ou de capital risque privés, préqualifiés et soumis à des obligations contractuelles et à des niveaux d'offre de services.
144. Voir OCDE (2001h), *Tableau de bord de l'OCDE de la science, de la technologie et de l'industrie – Vers une économie fondée sur le savoir*.
145. Avec le nouveau système d'incitation fiscale, les entreprises peuvent déduire 20 pour cent des dépenses de R-D (déduction faite des aides publiques directes) de leur revenu imposable et 50 pour cent supplémentaires (jusqu'à 500 000 euros) sur la fraction des dépenses qui dépasse la moyenne des deux années précédentes. On trouvera plus d'informations sur la politique du Portugal à l'égard de la science et de la technologie et les efforts récemment faits pour encourager l'innovation sur le site de « l'Observatório das Ciências e das Tecnologias », www.oces.mces.pt/documentos/index.jsp
146. En juin 2002, le Conseil européen de Séville a approuvé le plan d'action 2005 pour l'Europe électronique, qui fait suite à celui de 2002. Le nouveau plan prévoit deux types d'action : i) il vise à encourager les services, les applications et le contenu, couvrant à la fois les services publics en ligne et l'entreprise électronique ; ii) il répond aux préoccupations relatives à l'infrastructure et à la sécurité des larges bandes. D'après ce plan, d'ici à 2005, tous les pays de l'UE devraient avoir des services publics en ligne modernes (services d'administration, d'éducation et de santé en ligne) et un cadre dynamique pour les affaires électroniques. Par ailleurs, l'accès aux larges bandes à des prix compétitifs et à une infrastructure de l'information sécurisée devra être disponible pour tous.

147. « L'Initiative Internet » a par exemple pour objectif de porter le taux de pénétration à 50 pour cent de la population en 2003 et de quadrupler le nombre d'ordinateurs personnels connectés à l'Internet. En ce qui concerne l'administration publique, les objectifs généraux sont de faire en sorte que tous les formulaires officiels soient disponibles sur l'Internet en 2002, de généraliser les déclarations en ligne pour l'impôt sur le revenu d'ici 2003 et d'offrir tous les services publics en ligne d'ici 2005.
148. Une centaine de points d'accès publics à l'Internet avaient été créés à l'été 2001. En 2003, il devrait y en avoir un dans chaque collectivité locale (environ 45 000). A l'heure actuelle, il existe environ 800 points d'accès publics dans les mairies, les bibliothèques publiques, les bureaux de poste et les musées. L'incitation fiscale prend la forme d'une déduction égale à 25 pour cent de la valeur d'achat du matériel au titre de l'impôt dû par les ménages (à concurrence d'un certain plafond). Le nombre de ménages bénéficiant de cette initiative est passé de 90 000 en 1998 et 1999 à 116 420 en 2000.
149. Les fonds structurels existent depuis la création de la Communauté européenne et sont destinés à réduire les écarts entre les régions plus ou moins avancées. Le Fonds de cohésion a été créé en 1993 afin de soutenir plus particulièrement les pays membres les moins riches (Grèce, Irlande, Portugal et Espagne) en finançant des projets d'investissement pour améliorer les infrastructures dans les domaines de l'environnement et des transports.
150. Les détails fournis dans la présente section et les exemples de pratiques exemplaires sont tirés de Gonenc, Maher et Nicoletti (2001).
151. La nécessité de renforcer l'indépendance des responsables de la réglementation est particulièrement aiguë dans les secteurs de l'eau et du transport ferroviaire, tandis que dans les secteurs de l'énergie et des télécommunications les responsables de la réglementation sont déjà officiellement indépendants.
152. Habituellement, dans les partenariats public-privé, l'État conserve la propriété de certains actifs clés et s'efforce de les rendre plus productifs grâce à l'utilisation de moyens de production du secteur privé. Ces partenariats reviennent à privatiser la conception, la planification, le financement, la construction et la gestion de projets d'infrastructure ou de services. Voir Mahboodi (2002).
153. Les actions spécifiques autorisées par l'UE confèrent aux gouvernements un pouvoir de veto sur certaines décisions, telles que celles qui ont trait à la sécurité publique, par exemple dans le domaine de l'approvisionnement en énergie, comme on en témoigne les récentes affaires portées devant la Cour européenne.
154. Les seuls pays ayant un plus mauvais classement que le Portugal sont la Grèce et l'Italie. Voir Nicoletti *et al.* (2001).
155. Voir le rapport de la CE sur la mise en œuvre des grandes orientations économiques, février 2002.
156. Depuis avril 2002, les compétences de l'ERSE ont été étendues au gaz naturel et à l'électricité des régions autonomes de Madère et des Açores où le principal objectif est l'uniformisation des tarifs nationaux.
157. *Rede Eléctrica Nacional* (REN) est le concessionnaire qui exploite le réseau de distribution national. Depuis novembre 2000, l'État portugais est le principal actionnaire de REN, avec une participation de 70 pour cent, tandis qu'EDP détient les 30 pour cent restants. En décembre 2001, *Caixa Geral de Depósitos*, le holding financier public, a acheté à l'État 20 pour cent du capital social de REN.

158. Les entreprises verticalement intégrées, comme les compagnies d'électricité, ont subi une forme ou une autre de séparation. Les divers modèles de séparation qui existent, même lorsqu'ils ne vont pas jusqu'à la séparation de la propriété, sont toujours utiles en ce sens qu'ils peuvent fournir des informations aidant à détecter les mauvaises pratiques de la part de l'entreprise réglementée, et qu'ils peuvent ainsi compléter la réglementation relative à l'accès. On trouvera des détails dans OCDE (2001i).
159. Le Système public d'électricité se caractérise par des accords de planification et de pouvoir d'achat des capacités entre les producteurs et l'opérateur du réseau. Le Système indépendant d'électricité comprend le Système non contraignant (caractérisé par des contrats libres entre les producteurs et les consommateurs remplissant certaines conditions) et les producteurs du Régime spécial, qui englobe les co-producteurs et les producteurs d'électricité à partir de sources renouvelables.
160. Depuis le début de 2002, ERSE a étendu les critères d'éligibilité au Système non contraignant à tous les consommateurs de moyenne, haute et très haute tension. Un calendrier a édjà été fixé pour l'accession des autres consommateurs au Système non contraignant : à partir de janvier 2004 pour certains consommateurs de basse tension et à partir du milieu de 2004 pour les ménages.
161. Les seuls producteurs importants dans le système indépendant sont les co-producteurs et les producteurs exploitant des sources renouvelables (notamment ceux qui appartiennent au Groupe EDP), qui vendent leur électricité à l'opérateur du réseau avec une prime. Ces producteurs ne sont pas incités à vendre à des consommateurs remplissant certaines conditions.
162. Au Portugal, toutefois, en 1998, il n'y avait plus de restrictions à l'IDE dans le secteur des télécommunications, tandis que dans plusieurs autres pays il en existait encore. Cf. O. Boylaud et G. Nicoletti (2001).
163. ANACOM a régulièrement amélioré sa connaissance de la configuration de la demande grâce aux statistiques qu'il réunit en analysant la comptabilité de l'opérateur en place, qui fait l'objet, depuis 1996, d'audits annuels réalisés par des organes indépendants. ANACOM met également au point un modèle partant de la base qui permet d'estimer les coûts d'une exploitation efficiente du réseau.
164. 100 répartiteurs principaux ont été proposés pour le dégroupage de la boucle locale (ce qui correspond à 1 647 000 lignes). 14 sites étaient prêts pour une co-implantation (correspondant à 375 000 lignes) et 4 opérateurs demandaient une co-implantation.
165. Les concentrations d'ozone ne dépassent en général le seuil d'information que durant quelques heures compte tenu de la fréquente brise marine qui balaie la pollution en fin de journée.
166. Le sable fin transporté par les vents venant d'Afrique du Nord intervient également dans la pollution par les particules, mais les particules en cause sont plus grosses et moins nocives à inhaler que celles de plus petit diamètre.
167. Le Portugal s'alignant ainsi sur les objectifs de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance.
168. La tendance ascendante des émissions résultant de la production d'électricité devrait être contenue au cours de la prochaine décennie grâce à l'usage croissant du gaz naturel. En l'état actuel des prévisions, la part du gaz naturel dans la production d'électricité passera de 5 pour cent en 1998 à 42 pour cent en 2010, tandis que celle du pétrole diminuera de 59 pour cent à 33 pour cent (AIE, 2000). Compte tenu d'un accroissement de 58 pour cent de la production d'électricité au cours de cette période, le volume du pétrole utilisé dans les centrales devrait reculer d'environ 10 pour cent. Cette évolution

devrait se traduire par une baisse des émissions, la combustion de gaz naturel dans des centrales modernes n'émettant que de très faibles quantités de polluants locaux.

169. En Europe, le Royaume-Uni et les Pays-Bas sont en train d'introduire de tels marchés.
170. Une telle mesure serait techniquement réalisable compte tenu des progrès de la technologie des filtres. Le durcissement des normes serait plus efficace que la seule fiscalité pour réduire les émissions de particules des véhicules diesel mis sur le marché. L'outil réglementaire permet ici de viser directement les émissions, ce que la fiscalité ne peut faire aussi longtemps que les droits d'immatriculation ne sont pas harmonisés à l'échelon européen en fonction des caractéristiques de pollution.
171. Bien que la modulation du taux en fonction de la cylindrée et l'exemption des voitures propres puissent encourager l'achat de véhicules moins polluants, ces taxes freinent le renouvellement du parc automobile. Par conséquent, les droits d'immatriculation ralentissent la réduction des émissions attendue de l'adoption de nouvelles normes.
172. Pour éviter qu'une telle modification ne crée un déséquilibre au niveau des recettes des différents niveaux d'administration, le supplément de la taxe annuelle de circulation pourrait être partagé entre l'administration centrale et les municipalités.
173. Cette conclusion appelle cependant une certaine prudence compte tenu de l'absence de séries chronologiques satisfaisantes pour évaluer l'évolution de la qualité des eaux. Bien qu'il existe aujourd'hui un réseau complet de stations d'observation, ce n'était pas le cas au début des années 90 où la surveillance se limitait aux cours d'eau les plus gravement pollués.
174. Ces polluants sont les suivants : acide dichlorophénoxyacétique, anthracène, sel d'amine, simazine, tributyltain, trichlorophénol, ammoniac, composés phosphorés et nitrites.
175. Les rejets d'eau usée sont en fait étroitement liés à la consommation d'eau brute, celle-ci étant en conséquence une base idéale pour le calcul des charges à imposer aux ménages au titre de l'assainissement et de l'épuration, étant donné que la nature de la pollution diffère peu d'un ménage à l'autre.

Liste des abréviations

ANA	Aeroportos e Navegação Aérea
ANACOM	Autorité nationale des communications
ANEFA	Agência Nacional de Educação e Formação de Adultos
API	Agence portugaise pour l'investissement
BCE	Banque centrale européenne
CA	Contribuição Autárquica
CCA	Cadres communautaires d'appui
CE	Commission européenne
CET	Construction-exploitation-transfert
CGA	Caixa Geral de Aposentações
ECORDEP	Estrutura de Coordenação da Reforma da Despesa Pública
EDP	Entreprise publique d'électricité
EIAA	Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes
EIE	Étude d'impact sur l'environnement
ERSE	Autorité chargée de la réglementation dans le secteur de l'électricité
GALP	Petróleos e Gás de Portugal
GHM	Groupes homogènes de malades
IA	Imposto Automóvel
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
IEFP	Instituto de Emprego e Formação Profissional
INA	Instituto Nacional de Administração
IPCH	Indice des prix à la consommation harmonisé
IRC	Impôt sur le revenu des sociétés
IRS	Impôt sur le revenu des personnes physiques
LPE	Législation en matière de protection de l'emploi
NSR	Nossa Senhora do Rosário
PAMT	Politiques actives du marché du travail
PNAE	Plan national d'action pour l'emploi
PIB	Produit intérieur brut
PISA	Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves
PME	Petites et moyennes entreprises
PMF	Productivité multifactorielle
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PPP	Partenariat privé public
PRODEP	Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal
PROINOV	Programa Integrado de Apoio à Inovação

PTE	Pactes territoriaux pour l'emploi
REN	Rede Eléctrica Nacional
R-D	Recherche et développement
RMG	Revenu minimum garanti
SCUT	Sem cobrança aos utilizadores
SGPS	Sociedade Gestora de Participações Sociais
SPE	Service public de l'emploi
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TEIMS	Troisième enquête internationale sur les mathématiques et les sciences
TIC	Technologies de l'information et des communications
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UME	Union monétaire européenne
UMTS	Système universel de télécommunications mobiles (systèmes de téléphonie mobile de troisième génération)

Bibliographie

- Adema, W. (2001),
« Net social expenditure, second edition », *Politique du marché du travail et politique sociale – Documents hors série*, n° 52, OCDE, août, Paris. <http://olishdweb.oecd.org/2001/08/29/JT00111869doc/index.asp>
- Addison, J. et P. Portugal (2002),
« Job Search Methods and Outcomes », *Oxford Economic Papers*, vol. 54, n° 3, août.
- Addison, J. et P. Portugal (2003),
« Unemployment Duration: Competing and Defective Risks », *Journal of Human Resources* (à paraître).
- AIE (2000),
« Portugal 2000 Review », *Energy Policies of IEA Countries*, Agence Internationale de l'Énergie, Paris.
- Allen, R. et D. Tommasi (éds) (2001),
« *Managing public expenditure: A reference book for transition countries* », OCDE, Paris.
- Andersen, A. (2000),
« Value for money drivers in the private finance initiative », Treasury Task Force, United Kingdom.
- Atkinson P. et P. Van den noord (2001),
« Managing public expenditure: Some emerging policy issues and a framework for analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 285.
- Banco de Portugal (1998),
« Estimation of potential output for the Portuguese economy » dans l'*Economic Bulletin* de décembre 1998.
- Banco de Portugal (2002),
Annual Report 2001, Lisbonne, septembre.
- Bassanini, A. et S. Scarpetta (2001),
« Les moteurs de la croissance dans les pays de l'OCDE : Analyse empirique sur des données de panel », *Revue économique de l'OCDE*, n° 33.
- Bassanini, A., S. Scarpetta et P. Hemmings (2001),
« Economic growth: the role of policies and institutions. Panel data evidence from OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 283.
- Bassanini, A. et E. Ernst (2002),
« Labour market institutions, product market regulation, and innovation: cross-country evidence », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 316.

- Blanchard, O. et P. Portugal (2001),
« What hides behind an unemployment rate: Comparing Portuguese and US Labor Markets », *American Economic Review*, n° 91.
- Blondal, J.R. et J.K. Kristensen (2002),
« Budgeting in the Netherlands », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 1, n° 3, Paris.
- Blondal, S., S. Field et N. Girouard (2002),
« Investment in human capital through post-compulsory education and training: selected efficiency and equity aspects », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 333.
- Botas, S., C.R. Marques et P.D. Neves (1998),
« Estimation of potential output for the Portuguese economy », Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, décembre.
- Boylaud, O. et G. Nicoletti (2001),
« Le secteur des télécommunications : réglementation, structure du marché et performance », *Revue économique de l'OCDE*, n° 32 2001/1.
- Bover, O., P. García-Perea et P. Portugal (2000),
« Labour market outliers: lessons from Portugal and Spain », *Economic Policy*, n° 31.
- Brito, P. et I. Correia (2000),
« Inflation Differential and Real convergence in Portugal », Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, juin.
- Bronchi, C. et J.C. Gomes Santos (2001),
« Reforming the tax system in Portugal », OCDE, *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 302, Paris.
- Carneiro, R. (2000),
« 2020: 20 years to overcome 20 decades of educational disadvantage », dans *The future of education in Portugal, trends and opportunities – a prospective study*, Ministério da Educação.
- Centeno, M. (2000),
« Is self-employment a response to labour market rigidity? », Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, décembre.
- Charana, A. et V. Rodrigues (2001),
« Une agence pour l'emploi modèle au Portugal » dans OCDE, *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*.
- Clements, B. (1999),
« The efficiency of education expenditure in Portugal », *IMF Working Papers*, n° 179.
- Correia da Cunha, J. et P. Silva (2002),
« Finanças locais e consolidação orçamental em Portugal », Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, mars.
- Costa, S. (2000),
« Inflation differentials between Portugal and Germany », Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, juin.
- Commission européenne (1999),
Economic Evaluation of a Directive on National Emission Ceilings for Certain Atmospheric Pollutants, Direction générale de l'environnement, Bruxelles.
- Commission européenne (2002a),
Indicateurs structurels 2002 (Share of the population aged 18-24 with only lower secondary

education and not in education or training), dans www.europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=1-structur-EN&mode=download

Commission européenne (2002b),

Implementation of Council Directive 91/271/EEC of Conseil of 21 May 1991 concerning urban waste water treatment, as amended by Commission directive 98/15/EC of 27 February 1998, Bruxelles.

Gaspar, V. et S. Luz (1997),

« Unemployment and wages in Portugal », Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, décembre.

Gonenc, R., M. Maher et G. Nicoletti (2001),

« The implementation and the effects of regulatory reform: past experiences and current issues », *Revue économique de l'OCDE*, n° 31, 2001/1.

INE (2002),

Estatísticas do Ambiente 2000, Instituto Nacional de Estatística, Lisbonne.

Inspecção-Geral da Educação (2002),

Voir le rapport « *Avaliação Integrada das Escolas – Relatório Nacional* », dans www.ige.min-edu.pt/Documentos/Downloads/magnuxdo_37.pdf

Instituto da água (2001),

Plano Nacional da Água, Lisbonne, août.

Fonds monétaire international(2002),

« The determinants of growth : the experience in the Southern economies of Greece and Portugal », Country Report n° 2/91, avril.

Lundsgaard, J. (2002),

« Competition and efficiency in publicly funded services », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 331, Paris.

Mahboodi, L. (2002),

« Recent Privatisation Trends in OECD countries » dans *Privatising State-Owned Enterprises in the OECD area: An Overview of the Experience and Policy Options*, Paris.

Marlier, E. et M. Cohen-Solal (2000),

« Les transferts sociaux et leurs effets redistributifs dans l'UE » EUROSTAT, *Statistiques en bref*, thèmes 3-9.

Martin, J.P. (2000),

« Ce qui fonctionne dans les politiques actives du marché du travail : observations découlant de l'expérience des pays de l'OCDE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 30, 2000/1.

Nicoletti, G., S. Scarpetta et O. Boylaud (1999),

« Summary of indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 226.

Nicoletti, G., A. Bassanini, E. Ernest, S. Jean, P. Santiago et P. Swain (2001),

« Product and labour market interactions in OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 312.

OCDE (1998a),

Le service public de l'emploi – Grèce, Irlande, Portugal, Paris.

OCDE (1998b),

Préserver la prospérité dans une société vieillissante.

- OCDE (1999),
Examen stratégique et réforme – Portugal, septembre, Paris.
- OCDE (2000a),
Étude économique du Mexique, Paris.
- OCDE (2000b),
La littératie à l'ère de l'information : Rapport final de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes, Paris.
- OCDE (2000c),
Des réformes pour une société vieillissante.
- OCDE (2000d),
« Politiques du marché du travail et service public de l'emploi : Principales caractéristiques », dans *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2001a),
Étude économique du Portugal, avril, Paris.
- OCDE (2001b),
« Knowledge and skills for life », *Rapport PISA*, Paris.
- OCDE (2001c),
Étude économique du Royaume-Uni, Paris.
- OCDE (2001d),
« Effets croisés des politiques sur les marchés du travail et des produits », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 70.
- OCDE (2001e),
Connaissances et compétences : des atouts pour la vie. Premiers résultats de PISA 2000, Paris.
- OCDE (2001f),
« Les politiques du marché du travail et le service public de l'emploi : principales caractéristiques, nouveaux enjeux », dans *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2001g),
Vieillesse et revenus.
- OCDE (2001h),
Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie – Vers une économie fondée sur le savoir, Paris.
- OCDE (2001i),
Concurrence et restructuration des services publics, Paris.
- OCDE (2001j),
Examen des Performances Environnementales : Portugal, Paris.
- OCDE (2002a),
Perspectives économiques, n° 72, décembre, Paris.
- OCDE (2002b),
Étude économique de l'Italie, février, Paris.
- OCDE (2002c),
Regards sur l'éducation, Paris.
- OCDE (2002d),
Eco-santé OCDE, août, Paris.

- OCDE (2002e),
« Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE (à paraître). »
- OCDE (2002f),
« Concurrence sur les marchés de produits et performance économique : cadre d'analyse pour les examens du Comité EDR, DAFPE. »
- OCDE (2002g),
« Le chômage de longue durée : tenants et aboutissants », *Perspectives de l'emploi*.
- OCDE (2003),
« Au-delà du discours : politiques et pratiques de formation des adultes, à paraître. »
- Pereira, P. et F. Lima (1999),
« Wages and human capital: evidence from the Portuguese data », dans *Returns to human capital in Europe: a literature review*, édité par R. Asplund et P. Pereira, ETLA – The Research Institute of the Finnish Economy, Taloustieto Oy.
- Pereira, P. et P. Martins (1999),
« Returns to education in Portugal: 1982-1995: High and Rising », document interne préparé dans le cadre du projet TSER de la Commission européenne « PuRE – Public Funding and Private Returns to Education ».
- Pereira, A.M. et P. Rodrigues, (2001),
« Ageing and public pensions in Portugal: a snapshot before the reform », à paraître dans *European Economy – Reports and Studies*.
- Pereira, A.M. et J.M. Andraz (2002),
« Public investment in transportation infrastructures and economic performance in Portugal », *Review of Development Economics*, à paraître.
- Pereira, P. et P. Martins (2002),
« Education and Earnings in Portugal », document interne présenté à la conférence organisée sur le thème *Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu : Determinantes e Políticas* par Banco de Portugal, 24-25 mai 2002.
- Pina, Álvaro M. (2002),
« Estimating Output Gaps for the Portuguese Economy: The Production Function Approach », DGEP, ministère des Finances, septembre.
- Portugal, P. (1999),
« Employment volatility, employment protection and unemployment », Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, décembre.
- Portugal, P. et M. Centeno (2001),
« Os Salários da Função Pública », Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, septembre.
- Proost, S. et I. Mayeres (2001),
« Should diesel cars in Europe be discouraged? », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 31, pp. 453-470, Elsevier.
- Reviglio, F. (2001),
« Budgetary transparency for public expenditure control: the case of Italy », *Documents de travail du FMI*, n° 08, janvier. www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp0108.pdf
- Rodrigues, C.F. (2001),
« Anti-poverty effectiveness and efficiency of the Guaranteed Minimum Income Programme in Portugal », CISEP/ISEG Working Paper 8/2001.
- St. Aubyn, M. (2002),
« Évaluating efficiency in the Portuguese health and education sectors », document

- interne présenté à la conférence organisée sur le thème *Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu : Determinantes e Políticas* par Banco de Portugal, 24-25 mai 2002.
- Scarpetta, S., A. Bassanini, D. Pilat et P. Schreyer (2000),
« Economic growth in the OECD area: recent trends at the aggregate and sectoral level », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 248.
- Scarpetta, S. et T. Tressel (2002),
« Productivity and convergence in a panel of OECD industries: do regulations and institutions matter? », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 342.
- Scarpetta, S., P. Hemmings, T. Tressel et J. Woo (2002),
« The role of policy and institutions for productivity and firm dynamics: evidence from micro and industry data », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 329.
- Swagel, P. (2000),
« The Contribution of the Balassa-Samuelson effect to inflation: cross-country evidence », FMI.
- TIMMS, International Study Center (1996),
Troisième Enquête Internationale sur les Mathématiques et les Sciences, www.csteep.bc.edu/timms
- Traça, D. (2002),
« Labour Markets in Portugal: Recent Performance and Challenges for Development in the European Context », document interne présenté à la conférence organisée sur le thème *Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu : Determinantes e Políticas* par Banco de Portugal, 24-25 mai 2002.
- Van den Noord, P. (2002),
« Managing public expenditure: the UK approach », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 341, Paris.
- Varejão, J. (2002),
« Fixed-term contracts, employment flows, and productivity », document interne présenté à la conférence organisée sur le thème *Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu : Determinantes e Políticas* par Banco de Portugal, 24-25 mai 2002.

Table des matières

Évaluation et recommandations	9
I. Évolution macroéconomique et perspectives	25
Vue d'ensemble	25
Le cycle portugais dans le contexte européen	25
Le ralentissement économique s'est accentué en 2002	29
Une position extérieure très fortement débitrice	33
Forces à l'œuvre et perspectives à court terme	39
II. Questions de politique budgétaire	47
Introduction	47
Des résultats décevants en 2001	47
Le budget pour 2002 (et le budget rectificatif) : des difficultés de mise en œuvre	53
Le budget pour 2003 : une orientation restrictive	56
La stratégie budgétaire à moyen terme	57
III. L'efficacité des dépenses publiques au Portugal	65
Introduction et vue générale des questions examinées	65
Pressions exercées sur les dépenses publiques	66
S'attaquer aux problèmes que pose le processus de gestion budgétaire	73
Améliorer l'efficacité des dépenses publiques par rapport à leur coût	78
Évaluer les résultats des dépenses publiques dans certains domaines	87
Évaluation et programme de réforme	96
IV. Une réforme structurelle pour une croissance forte et durable	107
La croissance du Portugal : mise en perspective	107
Améliorer les qualifications et le capital humain	114
Politique du marché du travail et politique sociale	121
Améliorer les conditions offertes pour la création d'entreprises	134
Politique de la concurrence et réforme de la réglementation	143
Conclusions	150
Questions relatives au développement durable	156
Notes	175
Liste des abréviations	192
Bibliographie	194

Annexes

I. Financement des collectivités locales	200
II. Taux de rendement internes privés de l'éducation	202
III. Le plan national d'action pour l'emploi 2002	206
IV. Le programme 2002 pour la productivité et la croissance	208
V. Chronologie économique	212

**Encadrés**

1. Procédure d'alerte précoce et de déficit excessif	52
2. Le budget rectificatif 2002	54
3. Initiatives de politique fiscale	62
4. Système de pension des fonctionnaires (Caixa Geral de Aposentações, CGA)	70
5. Loi cadre 2001 pour le budget de l'État et loi de stabilité budgétaire de 2002	76
6. Partenariats public-privé : considérations à ne pas négliger	84
7. La transformation des hôpitaux publics en entreprises publiques	94
8. Vue d'ensemble des recommandations destinées à améliorer l'efficacité et l'efficacité des dépenses publiques	99
9. Taux de rendement de l'éducation au Portugal, 1999	117
10. La Nouvelle loi fondamentale de 2002 sur la sécurité sociale et les dispositions complémentaires	133
11. Mise en œuvre de la réforme structurelle : vue d'ensemble	153
12. L'intégration des politiques afférentes aux différentes dimensions du développement durable	157

Tableaux

1. Portugal et zone euro : principaux indicateurs	27
2. Demande et production : tendances récentes	28
3. Indicateurs du marché du travail	32
4. Salaires et coûts de main-d'œuvre	33
5. Modifications de la spécialisation commerciale du Portugal	37
6. Prévisions à court terme	44
7. Solde budgétaire en 2001	51
8. Du budget 2001 initial aux résultats	51
9. Comptes financiers des administrations publiques	56
10. Écarts de salaire entre les secteurs public et privé	80
11. Tendances de l'emploi des administrations publiques	81
12. Part des marchés publics faisant l'objet d'appels d'offres internationaux dans les pays de l'Union européenne	85
13. Transferts de l'administration centrale et engagements bancaires des collectivités locales	87
14. Dépenses et coûts unitaires à différents niveaux d'enseignement (1999)	89
15. Les prestations sociales et leurs effets redistributifs	96
16. Facteurs expliquant les différences des taux de croissance entre pays de l'OCDE	111
17. Le cadre réglementaire : indicateur global	113
18. La phase actuelle de privatisation	146
19. Indicateurs de la pollution atmosphérique	159

20. Quelques engagements concernant la qualité de l'air	163
21. Transport routier : normes d'émission et émissions	165
22. Indicateurs de performance : pollution de l'eau	167
23. Évolution de la qualité des eaux au Portugal	168
24. Principaux indicateurs de l'utilisation écologiquement viable des ressources naturelles	171
25. Importance et évolution de l'irrigation	172

Annexe

A1. Taux privés de rendement, 1999	203
------------------------------------	-----

Graphiques

1. Performances macroéconomiques	26
2. Contributions à la croissance du PIB réel	30
3. Niveau global de l'épargne et de l'investissement	31
4. Évolution de l'inflation	34
5. Indicateurs de compétitivité et résultats à l'exportation	36
6. Balance des opérations courantes et des opérations en capital	38
7. Comptes financiers	39
8. Flux d'investissement direct	40
9. Conditions monétaires	41
10. Crédits au secteur privé non financier	42
11. Indicateurs de confiance dans l'économie	43
12. Contributions à l'assainissement des finances publiques, 1995-2003	48
13. L'orientation de la politique budgétaire	49
14. Objectifs budgétaires	58
15. Scénario d'évolution de la dette publique	59
16. Évolution de la composition de la dette, 1998-2002	61
17. Dépenses publiques	67
18. Dépenses des administrations publiques par catégorie	68
19. Principales composantes des dépenses des administrations publiques	71
20. Emploi et masse salariale des administrations publiques dans les pays de l'OCDE	79
21. Sous-traitance	83
22. Recettes des collectivités locales par source et type	86
23. Dépenses totales de soins de santé	91
24. La croissance du Portugal : comparaison internationale	108
25. Part de l'investissement privé	110
26. Le rôle des qualifications et de l'utilisation de la main-d'œuvre dans la croissance de la productivité du travail	112
27. Niveau d'instruction de la population d'âge actif	115
28. Indicateurs du marché du travail : comparaison internationale, 2001	122
29. La législation relative à la protection de l'emploi dans certains pays de l'OCDE	123
30. Types d'emploi : comparaison internationale	125
31. Politiques du marché du travail dans les pays de l'OCDE	128
32. Ventilation des gains de productivité du travail dans le secteur manufacturier	136
33. Indicateurs de la science et de la technologie	138
34. Indicateurs de la diffusion des TIC	141
35. Les prix de l'électricité dans certains pays de l'OCDE	149
36. Tarifs téléphoniques dans certains pays de l'OCDE	151
37. Indicateurs de performance : pollution de l'air	158

38. Concentrations en polluants atmosphériques dans les centres urbains des pays membres de l'OCDE	161
<i>Annexe</i>	
A1. Écarts de salaire par niveau d'instruction et par âge	204

STATISTIQUES DE BASE DU PORTUGAL

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²)	91.9	Villes principales, population résidente en milliers d'habitants (2001)	
		Grand Lisbonne	1 893
		Grand Porto	1 261

LA POPULATION

Population (moyenne en 2001)	10 299	Population active civile (2001, milliers)	5 167
Densité au km ²	112	Population active civile occupée (2001, milliers)	4 989
Accroissement naturel net 2000-2001 (milliers)	8	En % du total :	
Accroissement net 2000-2001 (milliers)	65	Agriculture	12.6
		Industrie (y compris construction)	34.4
		Services	52.3

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, 2001 (millions d'euros)	122 978	Origine du produit intérieur au coût des facteurs (2001, en % du total)	
Produit intérieur brut par habitant en 2001 (euros)	11 941	Agriculture	3.6
Formation brute de capital fixe en 2001 (en pourcentage du PIB)	28.1	Industrie (y compris construction)	28.5
		Services	67.9

LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Consommation publique en 2001 (% du PIB)	20.7	Composition du Parlement au 17 mars 2002 (nombre de sièges) :	
Investissements publics en 2001 (% du PIB) (% des investissements totaux)	4.1	Démocratie populaire/démocratie sociale (PPD/PSD)	105
Recettes courantes des administrations publiques en 2001 (% du PIB)	14.5	Socialistes (PS)	96
	37.8	Démocratie sociale du centre-Parti populaire (CDS-PP)	14
		Parti communiste	10
		Rassemblement de gauche (BE)	3
		Parti écologiste	2
		Total	230

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services en 2001, en pourcentage du PIB	31.0	Importations de biens et services en 2001, en pourcentage du PIB	40.7
Ventilation en pourcentage des exportations de marchandises, 2001 (CTCI)		Ventilation en pourcentage des importations de marchandises, 2001 (CTCI)	
Machines et équipement	19.1	Produits énergétiques et chimiques	22.2
Vêtements et chaussures	17.4	Machines et équipement	21.9
Matières premières brutes et biens intermédiaires	17.3	Véhicules routiers et autres équipements de transport	14.8
Véhicules routiers et autres équipements de transport	16.9	Agro-alimentaires	12.2
Minéraux et métaux	9.2	Matières premières brutes et biens intermédiaires	10.8
Autres produits manufacturés	20.1	Autres produits manufacturés	18.1

LA MONNAIE

Unité monétaire : euro		Unités monétaires par USD, moyenne journalière :	
		Année 2002	1.0611
		Décembre 2002	0.9817

Note : On trouvera, en annexe, une comparaison internationale de certaines statistiques de base.

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



La situation économique et les politiques du Portugal ont été évaluées par le Comité le 2 décembre 2002. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 13 janvier 2003.



Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Bénédicte Larre, Stéphanie Guichard, Chiara Bronchi, Sonia Cabral et Boris Cournède sous la direction de Nicholas Vanston.



L'Étude précédente du Portugal a été publiée en avril 2001.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Portugal 2003

Accéder à cette publication :

https://doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2003-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2003), « L'efficacité des dépenses publiques au Portugal », dans *OECD Economic Surveys: Portugal 2003*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2003-5-fr

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.