

Chapitre 1

Mettre en place des bases solides pour un assainissement budgétaire durable

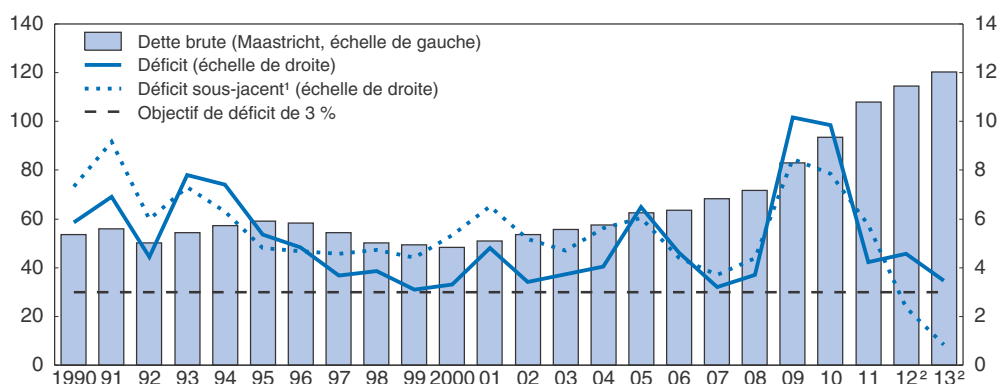
En raison de la lenteur de la croissance et d'une situation budgétaire relativement médiocre, la dette publique du Portugal était en augmentation depuis près d'une décennie lorsque la crise mondiale a frappé, creusant sensiblement le déficit. La perte de confiance dans les obligations souveraines du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

Introduction

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

Graphique 1.1. Indicateurs budgétaires à longue échéance


En pourcentage du PIB



1. Corrigé des influences conjoncturelles et des opérations ponctuelles.

2. Prévisions.

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

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

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

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

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

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

Tableau 1.1. Objectifs et hypothèses du programme de stabilité

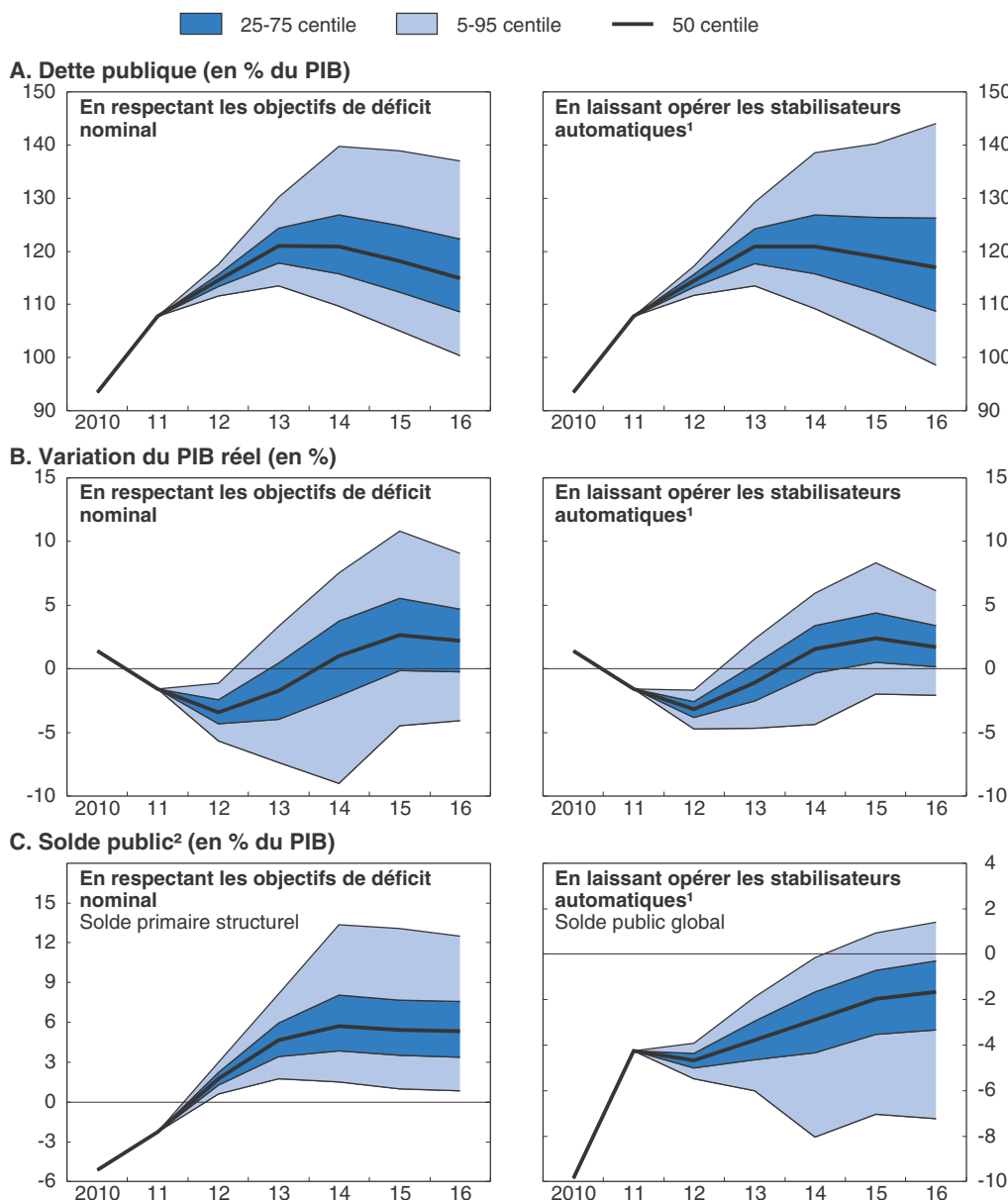
	2010	2011	Objectifs et hypothèses				
			2012	2013	2014	2015	2016
Solde financier des administrations publiques	-9.8	-4.2	-4.5	-3.0	-1.8	-1.0	-0.5
Dépenses	51.3	48.9	47.5	45.9	44.6	43.8	43.0
Recettes	41.4	44.7	42.9	42.9	42.8	42.7	42.5
Dette publique (au sens de Maastricht)	93.3	107.8	113.1	115.7	113.4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

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

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


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

Graphique 1.2. Résultats des simulations stochastiques



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

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

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

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

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

Instruments d'assainissement, croissance, équité et environnement

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

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

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

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

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

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

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

Amélioration du cadre budgétaire

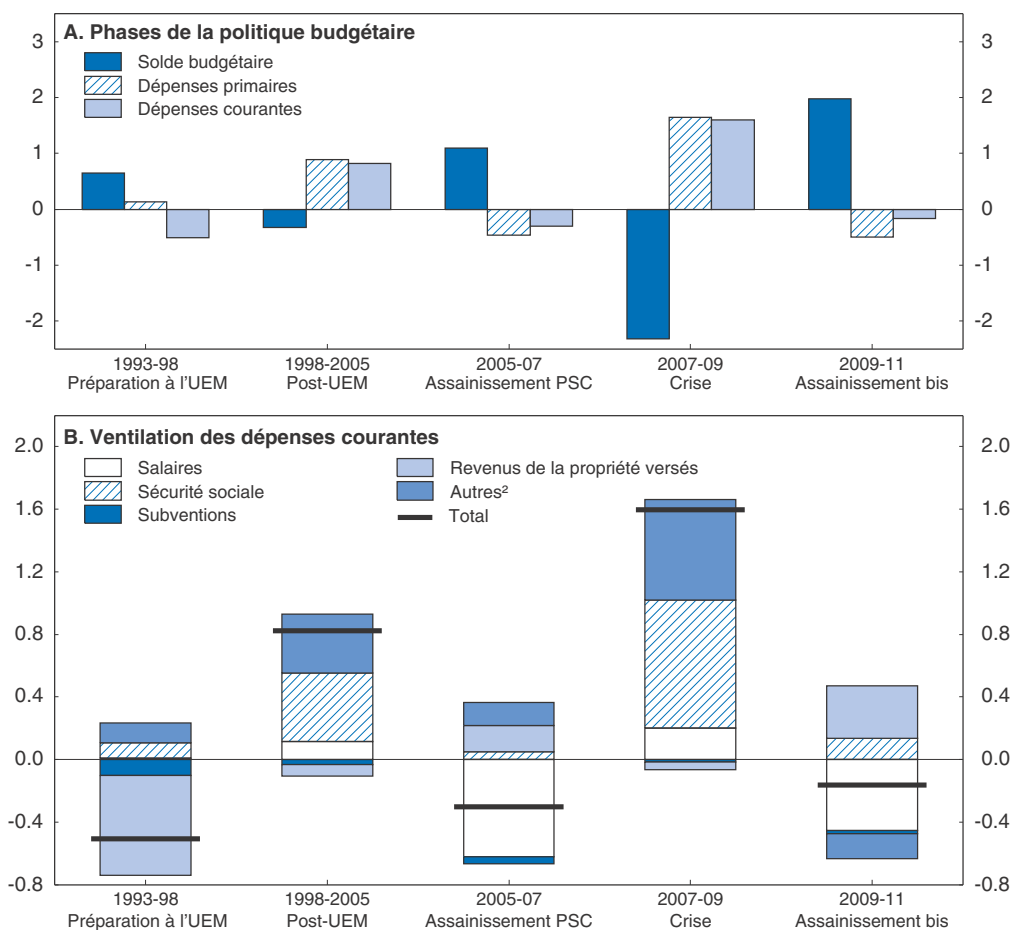
Le bilan du Portugal est relativement médiocre pour ce qui est de la réalisation des objectifs budgétaires, notamment les objectifs à moyen terme, en raison pour l'essentiel de l'impuissance à maîtriser adéquatement les dépenses. À l'exception de l'assainissement de 2005-07, les dépenses publiques ont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

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

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

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

Variation en points de PIB, moyenne annuelle¹



1. Dans l'optique des comptes nationaux. UEM : Union économique et monétaire ; PSC : Pacte de stabilité et de croissance.
2. Dépenses non salariales et autres paiements courants.

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

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

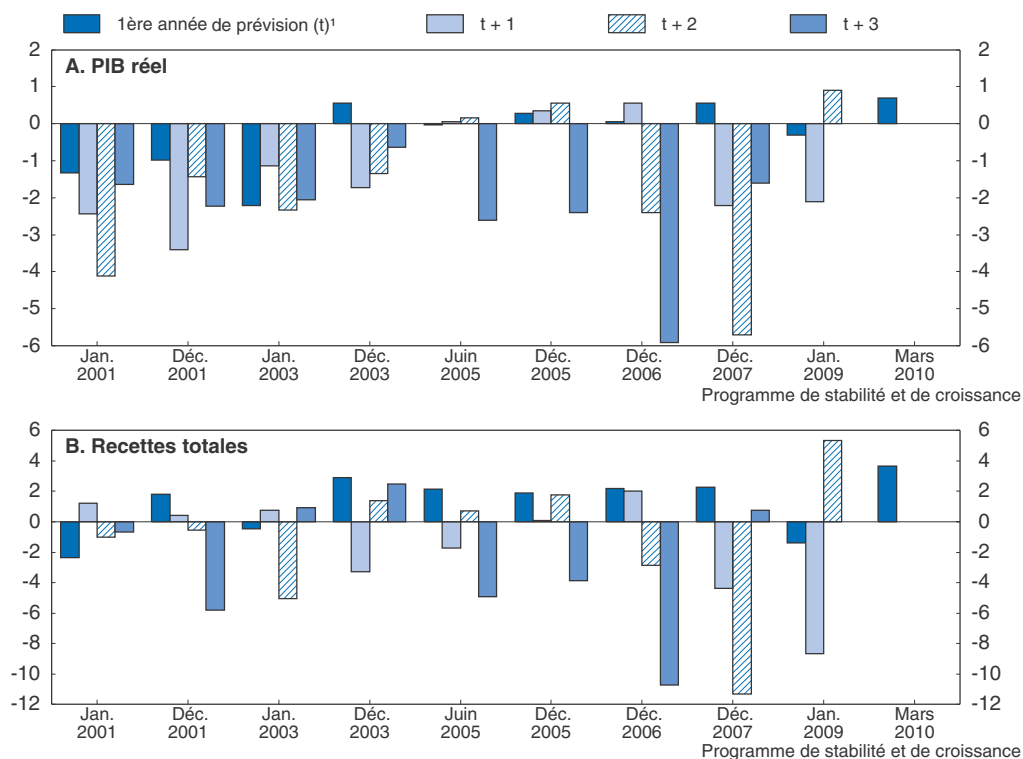
s'attaque directement à une faiblesse majeure de la politique budgétaire portugaise et contribuerait à orienter l'assainissement des finances publiques en établissant une enveloppe globale de dépenses dans laquelle les programmes doivent être planifiés.

Contrôle budgétaire et gestion financière

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


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

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



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

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

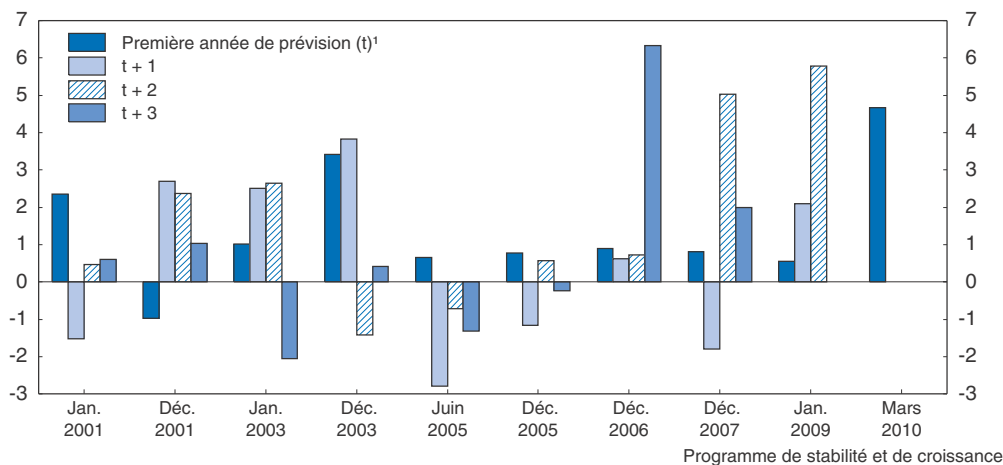
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669762>

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

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

Graphique 1.5. Erreurs de prévision sur la croissance des dépenses

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Budgétisation à moyen terme et ancrage du cadre budgétaire

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

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

Règles budgétaires

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

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

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

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

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

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

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

Établir un conseil budgétaire

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

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

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

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

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

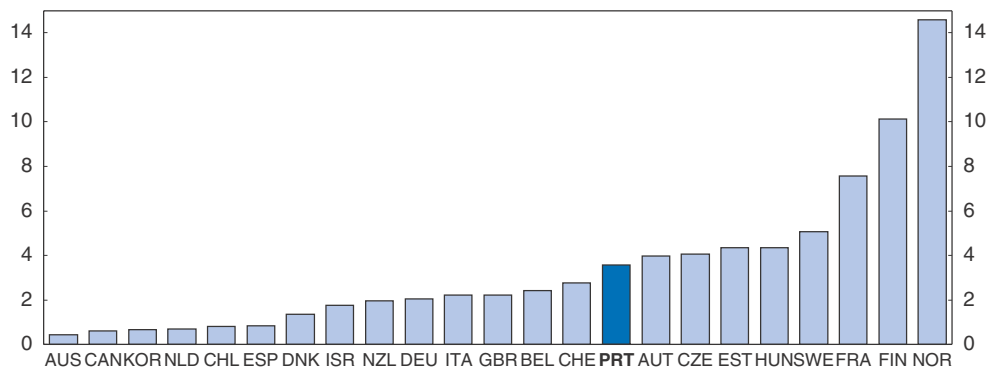
La procédure budgétaire ne prévoit que de courtes périodes pour l'examen du budget (OCDE, 2008a), ce qui est incompatible avec les lignes directrices de l'OCDE sur la transparence budgétaire (OCDE, 2002), qui suggèrent que le Parlement devrait avoir trois mois pour étudier le budget au lieu du mois et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

Efficacité du secteur public et engagements hors bilan

Améliorer les prestations du secteur des entreprises publiques


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

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



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

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

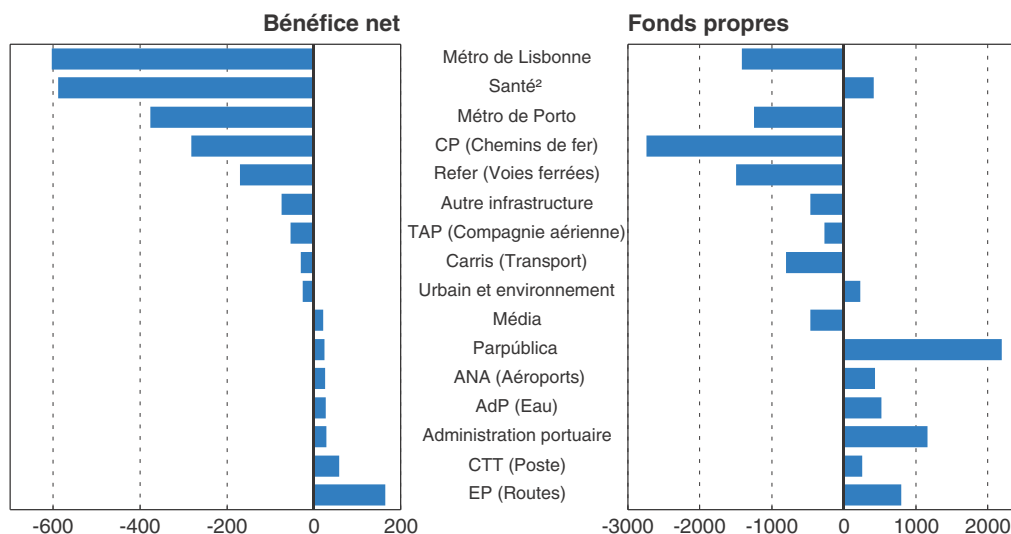
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669800>

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

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


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

Graphique 1.7. Performance des entreprises publiques

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

1. 2010 pour TAP.

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

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

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

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

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

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

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

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

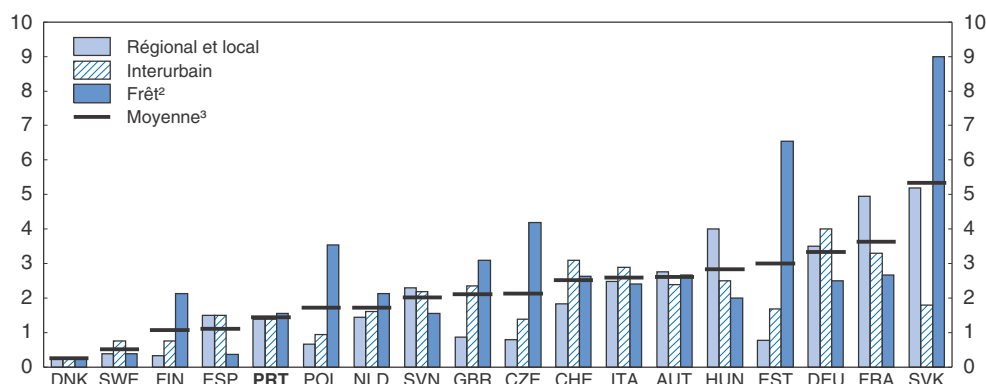
Les pertes des sociétés de métro de Lisbonne et de Porto sont si lourdes qu'elles sont perceptibles au niveau général du budget de l'État, la perte financière nette globale s'élevant à 980 millions d'euros (0.5 % du PIB) en 2011, dont plus de la moitié correspond à des pertes d'exploitation. Dans le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

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

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


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

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

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

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

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

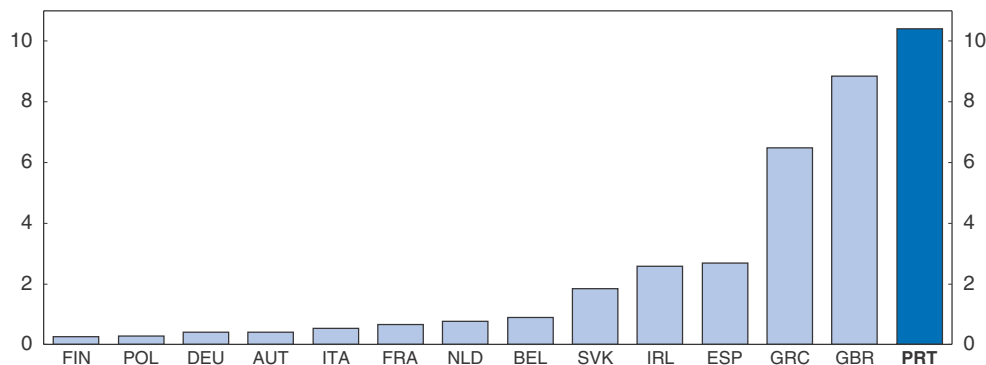
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932669838>

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

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

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


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

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

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

2. La Hongrie, la République tchèque et la Suède n'apparaissent pas car leur part est inférieure à 0,02 %.

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

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

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

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

Le vaste programme de PPP entraîne pour l'État un engagement financier important et croissant (graphique 1.10). La valeur actuelle nette des dépenses engagées dans le PPP s'élève à 10,7 milliards d'euros (6,3 % du PIB) en 2012 et les dépenses annuelles devraient, selon les prévisions, passer de 1 milliard d'euros en 2012 à 1,5 milliard d'euros d'ici à 2015, à mesure que les nouvelles routes en cours de construction seront terminées. Le problème des paiements s'est aggravé avec la crise de la dette souveraine, car EP, qui n'a plus accès au financement sur le marché (bien que son exploitation soit rentable), est donc entièrement tributaire du financement de l'État.

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

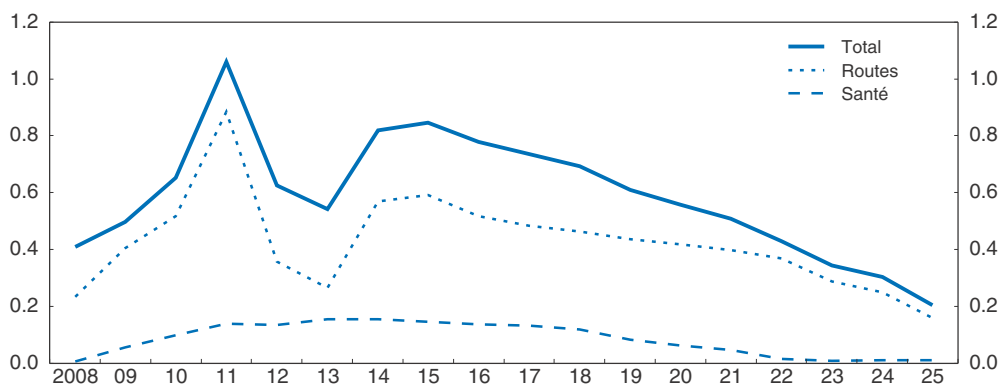
Tableau 1.2. **Modèles de partenariat public-privé dans le secteur routier**

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


Source : Estradas de Portugal.

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

En pourcentage du PIB



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

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

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

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

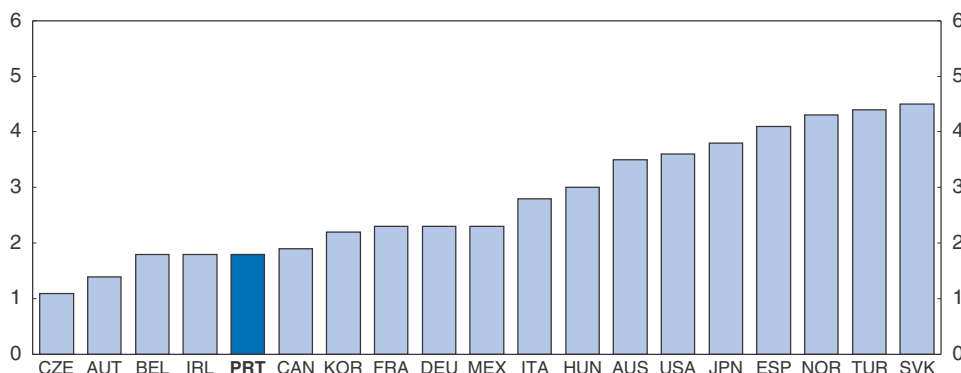
modèle de concession dominant. De plus, aux termes des contrats signés avant 2003, l'État assumait le risque des surcoûts qu'entraîne un déplacement du couloir routier, par exemple pour des raisons d'environnement, ce qui explique en partie que les paiements de PPP ont dépassé les prévisions en 2010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

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


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

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

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



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

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

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

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

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

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

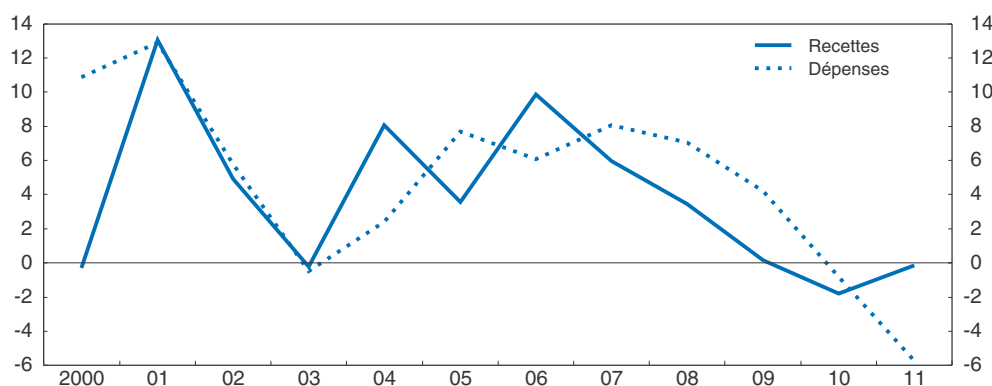
Encadré 1.1. Structure de l'administration infrarégionale portugaise

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

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


Graphique 1.12. Recettes et dépenses des collectivités locales¹

Pourcentage de variation



1. Y compris les régions autonomes.

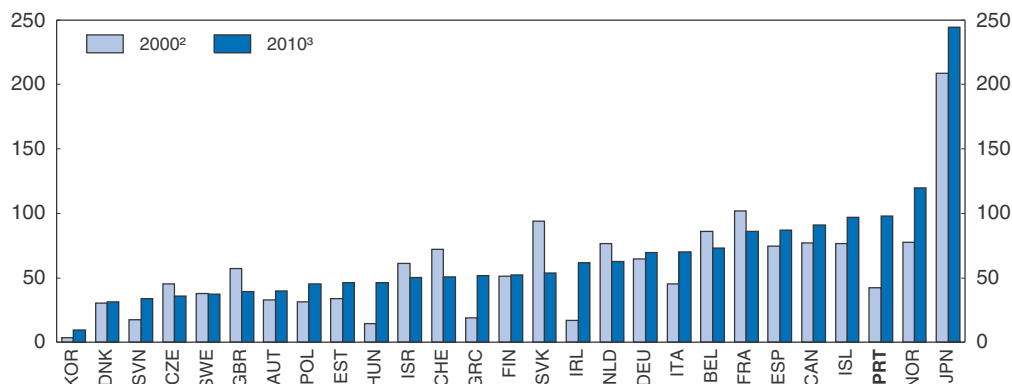
Source : OCDE (2012), « Comptes des administrations publiques », *Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux* (base de données), mai.

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

Venir en aide aux collectivités locales implique des arbitrages


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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le caractère cyclique des recettes locales devrait être réduit

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

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

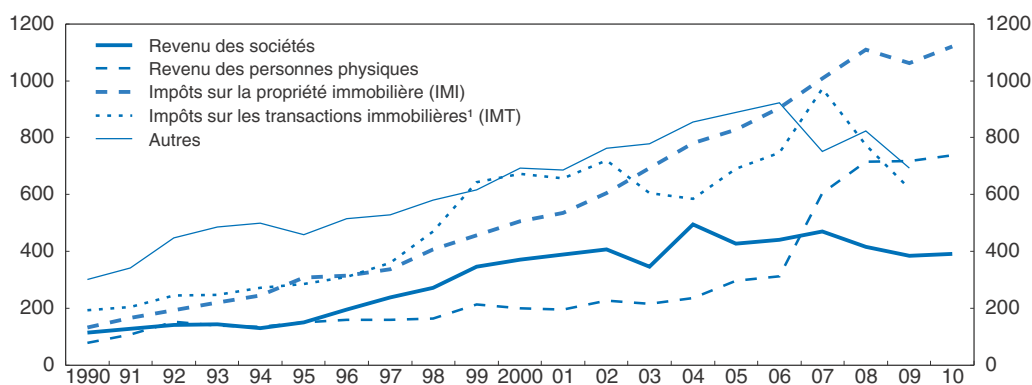
Encadré 1.3. Les municipalités ont des ressources cycliques et peu d'autonomie budgétaire

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

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


Graphique 1.14. Les recettes fiscales des collectivités locales au Portugal

Millions d'euros



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

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

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

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

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

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

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

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

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

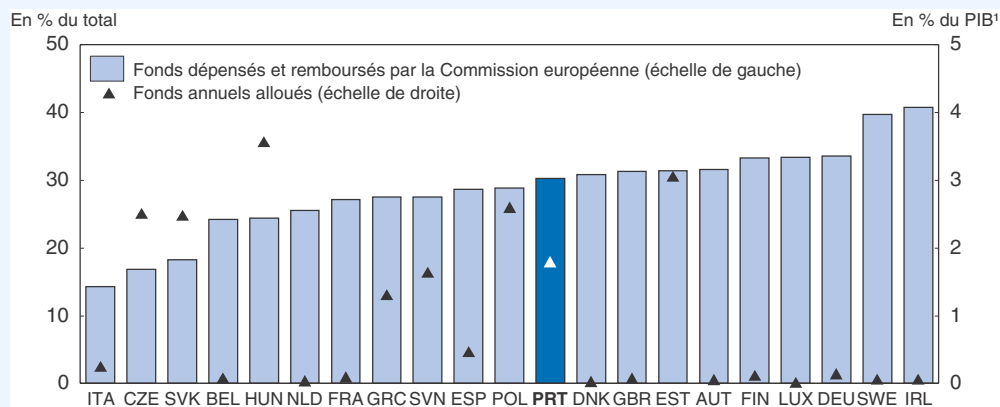
Les fonds structurels et les fonds de cohésion de l'UE sont une ressource non négligeable pour l'économie portugaise, représentant 2 % environ du PIB chaque année (encadré 1.4). Dépenser efficacement ces ressources est aujourd'hui d'autant plus important qu'elles font partie des seuls moyens de financement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

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

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

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

Fonds alloués pendant la période 2007-13



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Politique et cadre budgétaires

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

Entreprises publiques et partenariats public-privé

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

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

Collectivités locales et fonds structurels de l'UE

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

Notes

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

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

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

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

Bibliographie

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

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

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

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

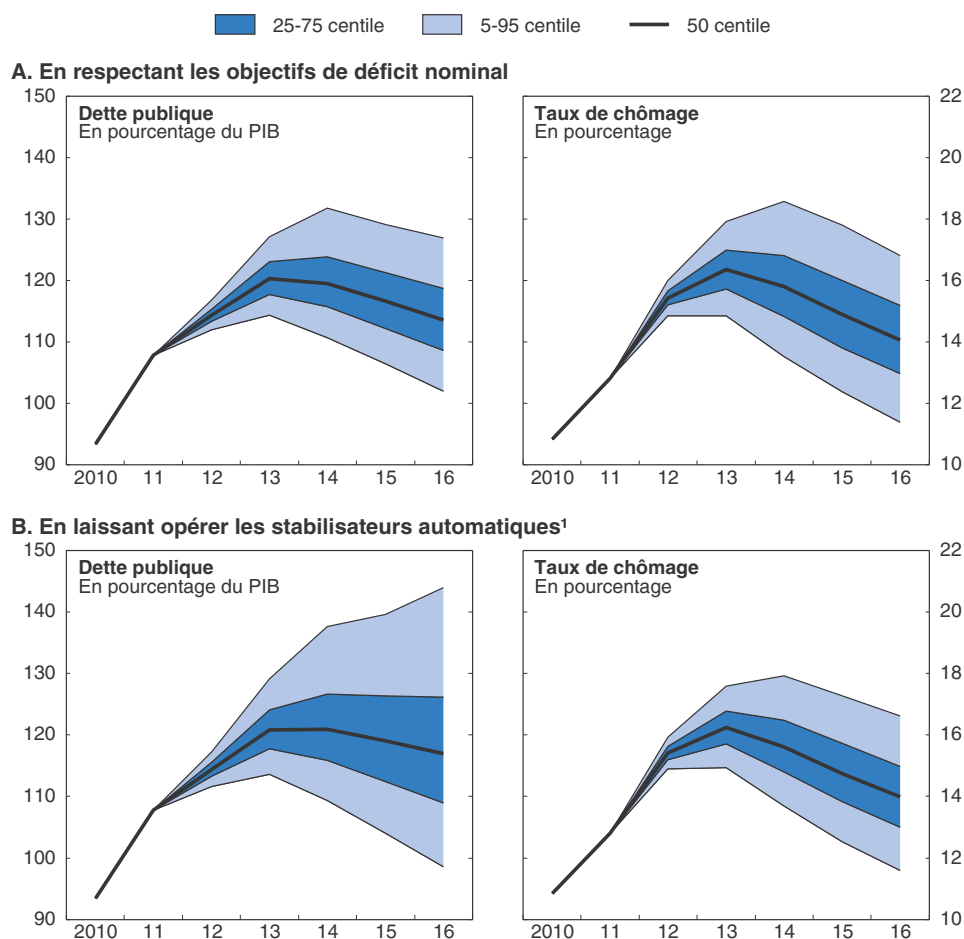
Veiga, L. et F. Veiga (2011), « Intergovernmental Fiscal Transfers as Pork Barrel », *Public Choice*, n° 110, Springer.

ANNEXE 1.A1

Sensibilité des résultats des simulations stochastiques


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

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



1. En respectant les objectifs de déficit primaire structurel.

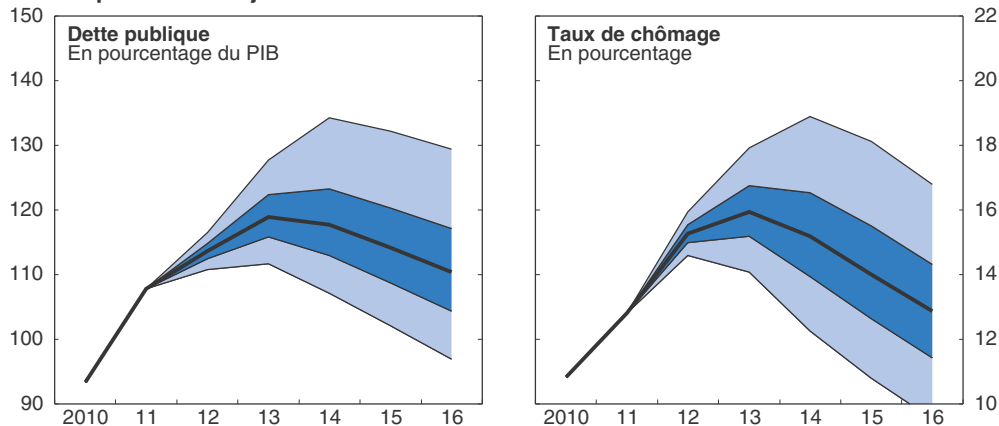
Source : S. Sorbe (2012), « Portugal: Assessing the Risks about the Speed of Fiscal Consolidation in an Uncertain Environment », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, à paraître.

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

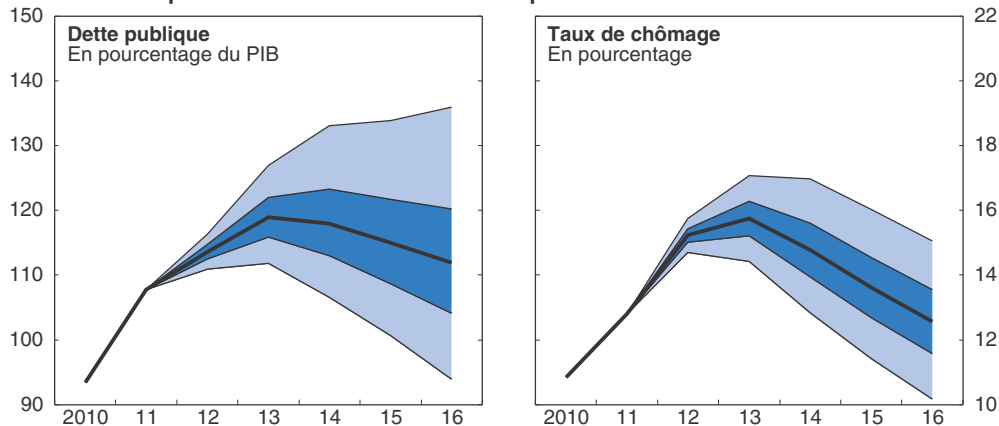
Graphique 1.A1.2. **Analyse de sensibilité : croissance potentielle moyenne de +1 % (au lieu de +0.3 %) au cours de la période 2012-16**

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

A. En respectant les objectifs de déficit nominal




B. En laissant opérer les stabilisateurs automatiques¹



1. En respectant les objectifs de déficit primaire structurel.

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

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



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Portugal 2012

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2012-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2012), « Mettre en place des bases solides pour un assainissement budgétaire durable », dans *OECD Economic Surveys: Portugal 2012*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2012-5-fr

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

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

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