



Études économiques de l'OCDE PORTUGAL

JUIN 2023 (VERSION ABRÉGÉE)



Études économiques de l'OCDE : Portugal 2023 (version abrégée)

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

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

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2023), *Études économiques de l'OCDE : Portugal 2023 (version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris,
<https://doi.org/10.1787/238c8096-fr>.

ISBN 978-92-64-43286-4 (pdf)
ISBN 978-92-64-98359-5 (HTML)
ISBN 978-92-64-85339-3 (epub)

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

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

Crédits photo : Couverture © Sean Pavone/Shutterstock.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm.

© OCDE 2023

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

Avant-propos

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

La situation et les politiques économiques du Portugal ont été examinées par le Comité le 4 avril 2023. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière des discussions et a reçu l'approbation finale en tant que rapport convenu de l'ensemble du Comité le 17 mai 2023.

Le projet de rapport du Secrétariat a été préparé pour le Comité par Antoine Goujard et Nikki Kergozou sous la supervision de Jens Arnold. Paula Adamczyk et Mafalda Trincão ont apporté leur aide à la recherche statistique et Robin Houngh Lee à la rédaction.

La précédente enquête sur le Portugal a été publiée en décembre 2021.

Des informations sur l'enquête la plus récente et les enquêtes précédentes ainsi que sur la préparation des enquêtes sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/eco/surveys>.

Table des matières

Avant-propos	3
Résumé	8
1 Principaux éclairages sur l'action publique	15
Le COVID-19 et la hausse du coût de la vie pèsent sur la croissance et le bien-être	16
Les fortes incertitudes ont freiné la reprise	19
La croissance a ralenti sur fond de durcissement des conditions financières et de montée de l'incertitude	19
Des risques à la baisse considérables entourent la croissance	24
Une surveillance étroite des risques financiers s'impose	27
Renforcer les paramètres macroéconomiques fondamentaux pour assurer une reprise durable	32
Garantir la viabilité des finances publiques	32
S'orienter vers un cadre budgétaire transparent et axé sur les résultats	35
Engager des réformes en faveur d'une croissance plus forte, plus inclusive et plus verte	44
Renforcer la croissance de la productivité	46
Améliorer l'emploi et la qualité des emplois	54
Soutenir la transition vers une économie verte et durable	62
Poursuivre les efforts pour faire reculer la corruption.	67
Références	73

Tableaux

Tableau 1. La reprise a ralenti	9
Tableau 1.1. Mesures de soutien prises par les autorités face à la hausse des prix	21
Tableau 1.2. Indicateurs et prévisions macroéconomiques	23
Tableau 1.3. Événements peu probables susceptibles de modifier sensiblement les perspectives	26
Tableau 1.4. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant les risques financiers	32
Tableau 1.5. Les dépenses liées au vieillissement démographique devraient augmenter sensiblement	34
Tableau 1.6. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant la viabilité budgétaire	43
Tableau 1.7. Estimation indicative des effets budgétaires de certaines réformes	44
Tableau 1.8. Effet potentiel de certaines réformes proposées dans cette <i>Étude</i> sur le PIB par habitant	46
Tableau 1.9. Recommandations antérieures de l'OCDE pour stimuler la productivité	54
Tableau 1.10. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant le marché du travail	62
Tableau 1.11. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant la politique environnementale	67
Tableau 1.12. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant la lutte contre la corruption	70

Graphiques

Graphique 1. L'inflation globale a diminué par rapport à ses niveaux historiques	9
Graphique 2. Les coûts des retraites et de la dette laissent peu de marge pour engager des dépenses propres à soutenir la croissance et l'inclusivité	10
Graphique 3. Renforcer la productivité est indispensable à la croissance à long terme	11
Graphique 4. Le vieillissement démographique va peser sur le système de santé	12
Graphique 1.1. L'économie a vigoureusement rebondi	16
Graphique 1.2. Améliorer la productivité et faire face au vieillissement de la population constituent des enjeux à long terme	17
Graphique 1.3. La confiance semble avoir amorcé un redressement et l'investissement public soutient l'activité	20
Graphique 1.4. La situation du marché du travail a continué de s'améliorer	22

Graphique 1.5. L'inflation est élevée	24
Graphique 1.6. Les exportations ont fortement chuté pendant la pandémie mais les résultats à l'exportation demeurent solides	25
Graphique 1.7. Structure des exportations du Portugal	26
Graphique 1.8. Les vulnérabilités macrofinancières ont diminué, sauf sur le marché du logement	28
Graphique 1.9. La résilience du secteur bancaire s'est améliorée	29
Graphique 1.10. Les vulnérabilités liées au marché du logement restent considérables	30
Graphique 1.11. Les vulnérabilités des sociétés non financières restent considérables	32
Graphique 1.12. La situation budgétaire devrait s'améliorer à court terme	33
Graphique 1.13. Des réformes structurelles contribueront à maintenir la dette publique sur une trajectoire descendante	35
Graphique 1.14. Il est possible d'améliorer la structure des dépenses publiques	37
Graphique 1.15. Les dépenses publiques de pensions devraient augmenter encore	38
Graphique 1.16. L'âge effectif et l'âge légal de la retraite sont relativement élevés	39
Graphique 1.17. Les prestations familiales et pour enfants à charge sont faibles	41
Graphique 1.18. Le niveau des recettes d'impôt sur les sociétés est dans la moyenne malgré un taux nominal d'imposition élevé	42
Graphique 1.19. La fiscalité du patrimoine pourrait être améliorée	43
Graphique 1.20. Il faut renforcer la croissance pour étayer la progression du niveau de vie	45
Graphique 1.21. Les gains de productivité ont évolué à la baisse	47
Graphique 1.22. Les micro- et les petites entreprises emploient la plupart des travailleurs, mais leur productivité est faible	48
Graphique 1.23. La réglementation des marchés de produits reste restrictive dans certains secteurs	49
Graphique 1.24. Il est possible d'améliorer les compétences en gestion	51
Graphique 1.25. L'intensité de la R-D des entreprises est relativement faible, malgré l'accroissement du soutien des pouvoirs publics	52
Graphique 1.26. La diffusion des technologies numériques est inégale	53
Graphique 1.27. Les disparités sur le marché du travail restent fortes	55
Graphique 1.28. Le salaire minimum augmente plus rapidement que le salaire moyen	58
Graphique 1.29. Les hausses prévues du salaire minimum exerceront des tensions sur les coûts de main-d'œuvre	60
Graphique 1.30. Atteindre les objectifs ambitieux fixés pour les GES aux horizons 2030 et 2050 nécessite des instruments d'action supplémentaires bien caractérisés	62
Graphique 1.31. Émissions par secteur	63
Graphique 1.32. La fiscalité du carbone dépend du secteur	64
Graphique 1.33. La part des énergies renouvelables a augmenté	65
Graphique 1.34. La quantité de déchets par habitant est supérieure à la moyenne de l'UE et les incitations à la réduire sont insuffisantes	66
Graphique 1.35. La corruption est considérée comme un problème grave	69
Graphique 1.36. Il faut renforcer davantage les efforts de lutte contre le blanchiment de capitaux	70

Encadrés

Encadré 1.1. Plan national pour la reprise et la résilience (PRR) et stratégie « Portugal 2030 »	18
Encadré 1.2. Les aides budgétaires destinées à atténuer les effets du choc inflationniste	21
Encadré 1.3. Évolution récente de la politique du logement	31
Encadré 1.4. Les examens des dépenses au Canada et au Royaume-Uni	37
Encadré 1.5. Estimation indicative des effets budgétaires de certaines réformes	44
Encadré 1.6. Effet potentiel sur la croissance de certaines réformes recommandées par l'OCDE	46
Encadré 1.7. Réformes récentes du marché du travail	61

Suivez les publications de l'OCDE sur :



<https://twitter.com/OECD>



<https://www.facebook.com/theOECD>



<https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/>



<https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary>



<https://www.oecd.org/newsletters/>

Ce livre contient des...

StatLinks 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

Vous trouverez un **StatLink**  sous chaque tableau ou graphique de cet ouvrage. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de copier le lien dans votre navigateur internet ou de cliquer dessus depuis la version électronique de l'ouvrage.

STATISTIQUES DE BASE DU PORTUGAL, 2022¹

(Les nombres entre parenthèses correspondent à la moyenne de l'OCDE)²

PAYS, POPULATION ET CYCLE ÉLECTORAL					
Population (millions, 2021)	10.3		Densité de population par km ² (2021)	112.7	(38.7)
Moins de 15 ans (% , 2021)	13.3	(17.4)	Espérance de vie à la naissance (années, 2021)	81.1	(78.7)
Plus de 65 ans (% , 2021)	22.6	(17.7)	Hommes (2021)	78.0	(75.9)
Ensemble des migrants internationaux (% de la population, 2019)	8.7	(13.2)	Femmes (2021)	84.3	(81.7)
Croissance moyenne des 5 dernières années (%)	0.0	(0.5)	Dernières élections législatives	Janvier	2022
ÉCONOMIE					
Produit intérieur brut (PIB)			Ventilation de la valeur ajoutée (% , 2021)		
À prix courants (milliards USD)	252.1		Agriculture, sylviculture et pêche	2.5	(2.6)
À prix courants (milliards EUR)	239.2		Industrie, construction incluse	22.7	(26.6)
Croissance réelle moyenne des 5 dernières années (%)	1.7	(1.6)	Services	74.8	(70.8)
Par habitant (milliers USD, à PPA, 2021)	36.6	(50.9)			
ADMINISTRATIONS PUBLIQUES					
En pourcentage du PIB					
Dépenses (OCDE: 2021)	44.8	(46.3)	Dette financière brute (OCDE: 2021)	116.6	(107.5)
Recettes (OCDE: 2021)	44.4	(38.8)	Dette financière nette (OCDE: 2021)	79.9	(68.7)
COMPTES EXTÉRIEURS					
Taux de change (EUR/USD)	0.95		Principales exportations (% du total des exportations de marchandises)		
Taux de change à PPA (USD = 1)	0.55		Machines et matériel de transport	26.3	
En pourcentage du PIB			Articles manufacturés	22.3	
Exportations de biens et de services	50.0	(33.3)	Articles manufacturés divers	15.4	
Importations de biens et de services	52.6	(34.9)	Principales importations (% du total des importations de marchandises)		
Solde des paiements courants	-1.3	(-1.1)	Machines et matériel de transport	27.0	
Position extérieure globale nette (2021)	-90.5		Produits chimiques et produits connexes, n.d.a. 1	16.3	
			Articles manufacturés	15.2	
MARCHÉ DU TRAVAIL, QUALIFICATIONS ET INNOVATION					
Taux d'emploi (15 ans et plus, %)	55.1	(57.5)	Taux de chômage, Enquête sur la population active (15 ans et plus, %)	6.0	(5.0)
Hommes	59.6	(65.4)	Jeunes (15-24 ans, %)	19.0	(10.9)
Femmes	51.2	(50.2)	Chômeurs de longue durée (1 an et plus, %)	2.7	(1.2)
Taux d'activité (15 ans et plus, %)	60.1	(60.9)	Taux de diplômés de l'enseignement supérieur chez les 25-64 ans (% , 2021)	31.1	(39.9)
Nombre moyen d'heures travaillées par an (OCDE: 2021)	1,635	(1,728)	Dépense intérieure brute de R-D (% du PIB, 2020)	1.6	(3.0)
ENVIRONNEMENT					
Approvisionnements totaux en énergie primaire par habitant (tep, 2021)	1.9	(3.8)	Émissions de CO2 par habitant dues à la combustion d'énergie (tonnes, 2021)	3.3	(7.9)
Énergies renouvelables (% , 2021)	29.4	(11.6)	Prélèvements d'eau par habitant (milliers de m ³ , 2021)	0.7	
Exposition à la pollution atmosphérique (% de la population exposée à une concentration en PM 2.5 > 10 µg/m ³ , 2019)	15.2	(61.7)	Déchets municipaux par habitant (tonnes, 2021, OCDE:2020)	0.5	(0.5)
SOCIÉTÉ					
Inégalités de revenu (coefficient de Gini, 2019, OCDE : dernière période connue)	0.310	(0.315)	Résultats scolaires (score au PISA, 2018)		
Taux de pauvreté relative (% , 2019, OCDE : 2018)	10.6	(11.7)	Compréhension de l'écrit	492	(485)
Revenu disponible médian des ménages (milliers USD à PPA, 2019, OCDE : 2018)	18.7	(25.5)	Culture mathématique	492	(487)
Dépenses publiques et privées (% du PIB)			Culture scientifique	492	(487)
Soins de santé (2021, OCDE: 2020)	11.2	(9.7)	Proportion de femmes au parlement (%)	37.0	(32.5)
Retraites (2019)	12.5	(9.5)	Apports nets d'aide publique au développement (% du RNB, 2017)	0.2	(0.4)
Éducation (% du RNB, 2021)	4.6	(4.4)			

¹ L'année est indiquée entre parenthèses lorsqu'elle diffère de celle qui figure dans le titre du présent tableau.

² Lorsque l'agrégat OCDE n'est pas disponible dans la base de données utilisée comme source, une moyenne simple des dernières données disponibles sur les pays de l'OCDE est calculée, sous réserve qu'il existe des données pour au moins 80 % des pays membres de l'Organisation.

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

Résumé

La reprise, jusque-là vigoureuse, a ralenti

L'inflation élevée et la faiblesse de la conjoncture économique mondiale ont fait ralentir la croissance. Malgré de nouvelles mesures de soutien budgétaire destinées à amortir l'impact de la crise, le revenu disponible des ménages et les marges bénéficiaires des entreprises ne se sont pas encore pleinement redressés. Il est indispensable de mettre en œuvre l'ambitieux Plan pour la reprise et la résilience et d'assurer la viabilité des finances publiques pour asseoir une reprise durable.

Les prix élevés des produits alimentaires et de l'énergie, les perturbations des approvisionnements et le regain d'incertitude, surtout depuis la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, vont peser sur la croissance (Tableau 1). La guerre affecte les coûts de l'énergie et accroît l'incertitude, ce qui freine les dépenses de consommation et retarde les décisions d'investissement et d'embauche des entreprises. Le décaissement du Plan pour la reprise et la résilience du Portugal, y compris de subventions de l'UE d'un montant de 14 milliards EUR, ajouté aux mesures de soutien budgétaire, permettent d'amortir ces chocs et soutiendront la croissance une fois les prix de l'énergie stabilisés.

Tableau 1. La reprise a ralenti

Variation en % sauf indication contraire	2022	2023	2024
Produit intérieur brut	6.7	2.5	1.5
Consommation privée	5.8	0.6	1.0
Formation brute de capital fixe	3.1	3.1	4.2
Exportations de biens et de services	16.6	8.0	2.6
Solde de la balance courante (% du PIB)	-1.3	2.9	3.4
Emploi	2.0	0.5	0.4
Indice des prix à la consommation harmonisé	8.1	5.7	3.3
IPCH sous-jacent	5.0	4.7	3.4
Solde budgétaire (% du PIB)	-0.4	-0.1	-0.1
Dette publique (définition de Maastricht, % du PIB)	113.9	106.2	102.9

Source : OCDE, Perspectives économiques de l'OCDE, n° 113 (base de données).

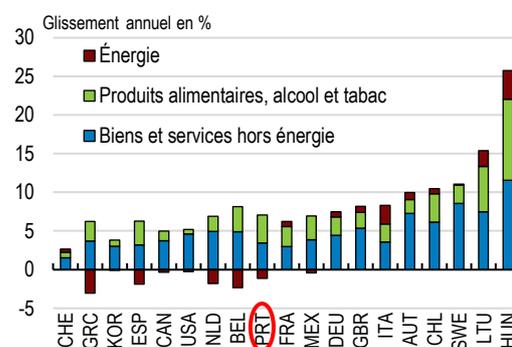
Le soutien budgétaire temporaire déployé pour amortir le choc inflationniste devrait être de plus en plus ciblées sur les ménages et les

entreprises les plus vulnérables. Les subventions aux prix de l'électricité, du gaz et des combustibles ont été relevées, de même que les transferts sociaux et les baisses temporaires des taxes sur l'énergie, certaines de ces mesures étant ciblées sur les ménages à faible revenu. Les importantes recettes attribuables au rebond de l'activité et de la flambée des prix ont permis d'améliorer le solde budgétaire. Le ratio de la dette publique au PIB a diminué, et la structure relativement longue de la dette du Portugal ainsi que le refinancement d'obligations à taux d'intérêt élevé permettent de contenir les coûts de financement à court terme.

L'inflation a atteint des sommets historiques en 2022 avec la généralisation des tensions sur l'offre. Les fortes augmentations des prix de l'énergie et de l'alimentation ont poussé l'inflation aux niveaux les plus élevés observés depuis plus d'un quart de siècle (Graphique 1). L'utilisation des capacités et les coûts des intrants restent élevés. Cela étant, l'inflation globale comme l'inflation sous-jacente ont commencé à fléchir fin 2022.

Graphique 1. L'inflation globale a diminué par rapport à ses niveaux historiques

Contributions à l'inflation globale¹, Avril 2023



Source: OCDE, Indices des prix à la consommation (base de données).

StatLink  <https://stat.link/aktb3x>

La croissance des salaires s'est redressée, mais reste très inférieure à l'inflation. Les travailleurs dont les compétences sont très demandées, par exemple dans les secteurs des TIC et du bâtiment, voient leurs salaires progresser fortement. Les autorités prévoient de relever le salaire minimum de 7.8 % en 2023 et de 6.5 % en 2024. Une telle mesure soutiendra

la croissance des salaires et les revenus réels de nombreux ménages, pour autant que le niveau élevé de l'emploi observé ces dernières années perdure.

Les prêts bancaires aux ménages et aux entreprises ont ralenti, et il faudrait continuer de surveiller de près la qualité des portefeuilles d'encours. La dette brute des ménages, essentiellement les prêts au logement, représente 94 % de leur revenu brut disponible. Les ménages sont vulnérables à la hausse des taux d'intérêt, 90 % des taux des prêts hypothécaires étant fixés pour uniquement un an au plus. Les risques liés aux portefeuilles de prêts aux entreprises sont aussi susceptibles d'augmenter avec la hausse des taux. Les procédures de restructuration ou d'insolvabilité, qui étaient peu nombreuses, ont augmenté, et la mise en œuvre prévue d'un nouveau cadre d'insolvabilité a un fort potentiel de soutien de la croissance à moyen terme, surtout si elle s'accompagne d'efforts visant à accélérer les procédures judiciaires.

L'efficacité des dépenses publiques est indispensable à la viabilité des finances publiques et à la croissance

Le rapport de la dette publique au PIB, bien qu'ayant diminué par rapport à son niveau de 2019, reste élevé. Des dépenses plus efficaces seront essentielles pour faire face à la montée des tensions budgétaires provoquée par le vieillissement démographique et les importants besoins d'investissement, notamment pour appuyer la double transition écologique et numérique.

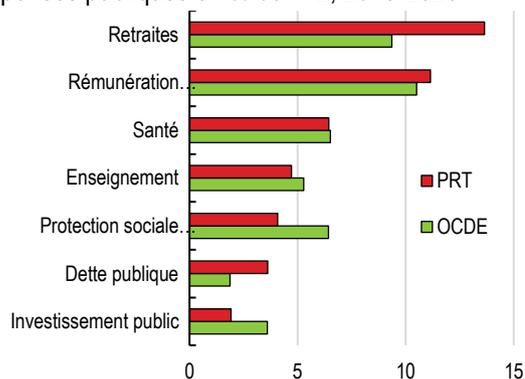
Le Plan pour la reprise et la résilience prévoit des réformes et des investissements tout à fait susceptibles de promouvoir à la fois la croissance et une gestion plus efficace du secteur public. Sa mise en œuvre a commencé, mais les perturbations du côté de l'offre, l'ampleur des investissements prévus et un calendrier ambitieux soulèvent certaines difficultés. Les décaissements devraient s'accélérer pour stimuler l'investissement public.

À l'avenir, le Portugal va devoir élaborer et mettre en œuvre une stratégie crédible et transparente d'assainissement budgétaire à

moyen terme. Au cours de la dernière décennie, l'insuffisance des investissements dans l'éducation, la santé et les infrastructures a pesé sur la croissance potentielle (Graphique 2). L'augmentation des droits à pension a été plus rapide que celle des autres dépenses sociales, notamment des prestations de revenu minimum dont les montants peu élevés et le faible taux de couverture ralentissent les progrès en matière de réduction de la pauvreté. Les dépenses fiscales, qui comprennent de nombreux taux de TVA réduits et subventions aux combustibles fossiles et qui représentent 6.2 % du PIB, ne permettent souvent pas de soutenir la croissance à long terme.

Graphique 2. Les coûts des retraites et de la dette laissent peu de marge pour engager des dépenses propres à soutenir la croissance et l'inclusivité

Dépenses publiques en % du PIB, 2015-2020



Source: OCDE (2023), Statistiques de l'OCDE sur les comptes nationaux (base de données).

StatLink  <https://stat.link/pv9xnl>

Des améliorations de la gouvernance budgétaire permettraient de mieux hiérarchiser les dépenses publiques et seraient un gage d'investissements économiquement rationnels. La modernisation du cadre budgétaire, notamment la mise en œuvre d'une budgétisation axée sur les résultats, est cruciale pour garantir une utilisation efficiente des fonds publics. La mise en œuvre intégrale de la loi-cadre budgétaire de 2015, qui est l'un des objectifs du plan pour la reprise et la résilience, doit s'accélérer, et des évaluations des politiques publiques devraient améliorer la réaffectation des dépenses à des usages plus productifs. Un suivi renforcé des activités de lobbying par

l'Autorité pour la transparence qui doit entrer en fonction peut limiter les risques de corruption.

Pour assurer une reprise durable, il faudra s'attaquer à des défis existant de longue date

La croissance et la productivité potentielles ont diminué. Des pénuries de compétences sont apparues, et la population d'âge actif devrait diminuer. La faiblesse de l'investissement pèse sur la productivité et sur la capacité des entreprises à exploiter les possibilités ouvertes par la double transition écologique et numérique.

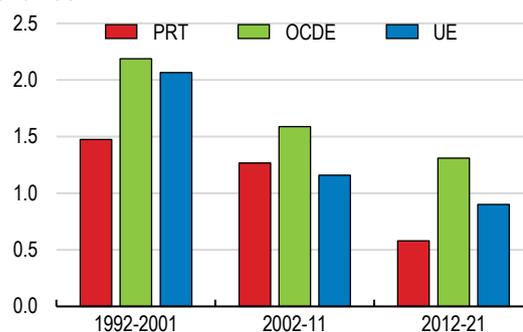
La croissance de la productivité sera essentielle à l'amélioration des niveaux de vie dans le futur (Graphique 3). Les micro-entreprises représentent près de 40 % de l'emploi des entreprises, et leurs compétences de gestion limitées ainsi que la faiblesse de leurs investissements freinent la productivité, alors que parallèlement, le relèvement des aides à la R-D n'a pas entraîné le développement attendu de l'innovation. Une rationalisation des procédures administratives complexes en lien avec les efforts de transformation numérique du secteur public peut contribuer à améliorer l'environnement des affaires. Revoir la réglementation des services professionnels permettra de réduire les coûts et d'améliorer la productivité des entreprises. Renforcer les politiques actives du marché du travail axées sur les petites entreprises, comme la présélection des candidats à des postes vacants, améliorerait l'adéquation entre l'offre et la demande d'emplois.

Les investissements dans la transition écologique devraient se poursuivre pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et renforcer la résilience face au changement climatique, conformément à l'objectif de neutralité carbone du Portugal. En renforçant la tarification du carbone, notamment en supprimant les avantages fiscaux ayant des effets de distorsion, tout en protégeant les groupes vulnérables et en durcissant progressivement la réglementation relative à l'utilisation des combustibles fossiles et à l'efficacité énergétique, il est possible de rendre

l'action publique plus stable et prévisible. Une telle évolution sera essentielle pour orienter les investissements et les capacités productives pendant cette longue période de transition. Rendre les bâtiments plus économes en énergie permet également d'envisager d'importantes économies d'énergie, mais nécessite un nouveau dosage de réglementations, de subventions et de prêts, ainsi que des investissements initiaux considérables.

Graphique 3. Renforcer la productivité est indispensable à la croissance à long terme

Croissance annuelle moyenne du PIB par heure travaillée



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

StatLink  <https://stat.link/3n682t>

Les hausses récentes de l'emploi doivent se poursuivre pour que le Portugal parvienne à une croissance plus inclusive. Malgré les progrès récents, 17 % des travailleurs et 59 % des 15-24 ans étaient sous contrat temporaire en 2021. Mieux équilibrer la protection entre les différents types de contrats en poursuivant les efforts de limitation du recours aux contrats temporaires et en réduisant le coût des licenciements abusifs permettrait à davantage de travailleurs de passer à des contrats permanents. Les autorités devraient aussi surveiller de près les conséquences des hausses prévues du salaire minimum et, si besoin, envisager de réduire les cotisations patronales pour les travailleurs faiblement rémunérés afin d'atténuer l'impact de la hausse des coûts de main-d'œuvre.

Améliorer l'efficacité des soins de santé

Dans le domaine de la santé, les progrès accomplis ces dernières décennies sont impressionnants, et l'espérance de vie est

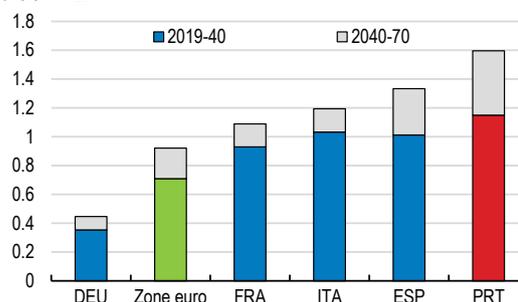
aujourd'hui parmi les plus élevées de l'OCDE. Le déploiement rapide des vaccins a permis de réduire le nombre de contaminations au COVID-19. Néanmoins, la pandémie a aggravé les problèmes structurels que sont les pénuries de personnel, la faiblesse de l'investissement, le vieillissement de la population et le niveau élevé des dépenses restant à la charge des patients. Améliorer l'efficacité des dépenses et renforcer les soins primaires et la prévention sont autant de mesures qui permettraient de s'attaquer à ces problèmes.

Le gouvernement a engagé des réformes essentielles dans le secteur de la santé. Le Plan pour la reprise et la résilience et la loi-cadre de 2022 pour la réforme du Service national de santé, qui est un système universel, visent à passer d'un système essentiellement hospitalier à un système proposant une meilleure intégration des soins primaires, des soins de proximité et des soins de longue durée. Leur mise en œuvre efficace sera indispensable pour gérer l'impact croissant du vieillissement de la population (Graphique 4). La réforme de la gouvernance des soins de santé, également prévue dans le Plan pour la reprise et la résilience, de même que les méthodes de diffusion d'informations financières et de gestion, devraient reposer sur des normes comptables solides ainsi que sur des budgets pluriannuels réalistes, coïncidant avec les priorités stratégiques à moyen terme en matière de santé.

Dans le secteur de la santé, il va falloir augmenter les dépenses d'investissement et les rémunérations. Les coupes dans les dépenses effectuées dans le passé ont créé un certain nombre de difficultés. Les délais d'attente sont longs, et les assurances privées complémentaires facilitent l'accès des ménages ayant des revenus élevés à des prestataires privés. L'insuffisance passée des investissements dans les bâtiments et les équipements n'est que lentement corrigée, et il faudra du temps pour y remédier complètement. Dans le secteur public, du fait de la longueur des horaires de travail et le faible niveau des salaires, il est difficile d'attirer et de retenir du personnel de santé.

Graphique 4. Le vieillissement démographique va peser sur le système de santé

Variation prévue des dépenses publiques de santé, % du PIB



Source : Commission européenne (2022), The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070).

StatLink  <https://stat.link/vr7bze>

Favoriser la prévention et des comportements économiquement efficaces via le recours à des prestataires de soins primaires va s'affirmer de plus en plus comme une priorité. Les dépenses consacrées à la prévention représentent moins de 2 % des dépenses de santé. Par ailleurs, environ 12.8 % de la population n'a pas de médecin traitant, et le recours excessif aux services d'urgence fait monter les coûts, mais les résultats obtenus en matière de santé n'en sont pas meilleurs. De plus, l'organisation des soins primaires est fragmentée, avec un grand nombre de centres de soins publics et différents mécanismes de paiement qui ne permettent pas de favoriser un suivi systématique des patients issus de catégories défavorisées. Augmenter le nombre de médecins généralistes et rationaliser les différents mécanismes de paiement dans les centres de soins primaires seraient des sources d'amélioration, en termes d'accès comme de qualité.

PRINCIPALES CONCLUSIONS	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
Améliorer la politique macroéconomique et les politiques budgétaires	
On estime que l'orientation de la politique budgétaire a été globalement neutre en 2022, le démantèlement des mesures liées au COVID-19 ayant été compensé par le soutien apporté aux ménages et aux entreprises pour faire face à l'inflation élevée. Bien que certaines mesures de soutien budgétaire aient été prolongées en 2023 pour amortir l'impact des prix élevés de l'énergie sur les ménages et les entreprises, la politique budgétaire est appelée à se durcir.	Durcir l'orientation de la politique budgétaire, notamment en ciblant mieux les aides budgétaires sur les ménages et les entreprises les plus vulnérables.
La dette publique est orientée à la baisse depuis plusieurs années. Après une interruption temporaire liée à la pandémie, cette tendance a repris et la dette rapportée au PIB est maintenant proche de son niveau de 2011. Cependant, compte tenu de l'augmentation des coûts liés au vieillissement, le niveau d'endettement actuel reste élevé, tandis que les investissements dans la santé, la santé, l'éducation et les infrastructures sont modestes.	Continuer de réduire la dette publique en élaborant une stratégie à moyen terme visant à améliorer la structure et l'efficacité des dépenses publiques. Déployer de nouvelles normes comptables et élaborer une budgétisation axée sur les performances.
Les dépenses de retraite sont élevées, et bien que l'âge standard de départ à la retraite soit lié à l'espérance de vie, le vieillissement démographique va exercer des tensions supplémentaires sur le système de retraite dans les décennies qui viennent.	Établir un lien automatique entre l'âge minimum de départ à la retraite et l'augmentation de l'espérance de vie, semblable à celui qui permet actuellement d'indexer l'âge standard de départ à la retraite.
Les dépenses fiscales, nombreuses, réduisent les recettes publiques et, dans certains cas, n'ont pas suffisamment apporté la preuve de leur efficacité.	Réduire les dépenses fiscales, en particulier celles qui ne bénéficient pas aux ménages modestes et celles qui ont pour effet d'accroître sensiblement le coût de la discipline fiscale.
Une fraction importante de l'encours de crédit est assortie de taux d'intérêt variables, et la hausse des taux réduit la capacité des ménages et des entreprises à assurer le service de leur dette. Les autorités ont assoupli les conditions de restructuration des prêts hypothécaires et mis en place des bonifications d'intérêt pour les ménages à faible revenu.	Suivre de près la qualité du crédit bancaire et l'impact des mesures visant à réduire le coût du service de la dette pour les ménages à faible revenu.
Le système de protection sociale est fragmenté, et certains programmes sont peu utilisés. Les autorités prévoient de rationaliser les prestations sociales.	Regrouper les différents programmes de soutien destinés aux ménages à faible revenu et simplifier les conditions d'accès, tout en envisageant une augmentation globale du niveau et de la couverture des prestations de revenu minimum. Élargir de façon permanente la protection sociale aux travailleurs atypiques.
Renforcer l'emploi et la productivité	
Le recours aux contrats de travail temporaires reste élevé, et ils sont souvent utilisés pendant des périodes relativement longues, alors que des procédures juridiques coûteuses alourdissent le coût de l'embauche en contrat permanent.	Mieux équilibrer la protection entre les différents types de contrats en poursuivant les efforts visant à promouvoir le recours aux contrats permanents et à réduire le coût des licenciements.
Le salaire minimum exprimé en pourcentage du salaire médian est l'un des plus élevés de l'OCDE, et les hausses annoncées alourdiront encore le coût du travail.	Suivre de près les effets de la hausse du salaire minimum sur l'emploi. Réduire les cotisations patronales de sécurité sociale pour les bas salaires de façon à atténuer l'impact des hausses du coût du travail.
Une fraction importante des petites entreprises possède des ressources humaines et managériales insuffisantes.	Renforcer les politiques actives du marché du travail axées sur les petites entreprises, comme la présélection des candidats à des postes vacants par les agences publiques pour l'emploi.
Le Plan pour la reprise et la résilience prévoit un réexamen des réglementations qui restent strictes dans certaines professions clés, comme les services juridiques.	Abaisser les obstacles à l'entrée en rationalisant la réglementation, en commençant en priorité par les services professionnels.
La mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption pour 2020-24 a bien avancé, mais les activités des lobbyistes et les conflits d'intérêts potentiels parmi les parlementaires ne font pas l'objet d'un suivi systématique.	Mettre en place un registre permanent des lobbyistes et des codes de conduite régissant les relations avec eux, et veiller à son application effective par l'Autorité pour la transparence qui doit entrer en fonction.

PRINCIPALES CONCLUSIONS	PRINCIPALES RECOMMANDATIONS
Améliorer les résultats en matière de santé	
Le budget du Service national de santé a été fixé à plusieurs reprises à un niveau inférieur au coût de la prestation des services, ce qui entrave les incitations à des gains d'efficacité et à la redevabilité.	Doter le Service national de santé de budgets pluriannuels réalistes qui soient alignés sur les priorités stratégiques à moyen terme en matière de santé.
Les urgences sont sur-utilisées en raison des difficultés d'accès aux médecins généralistes, ce qui fait monter les coûts sans améliorer les résultats.	Veiller à ce que chaque patient soit inscrit chez un médecin traitant.
Certaines incitations financières destinées aux centres de soins primaires et médecins généralistes ne coïncident pas avec des améliorations d'efficacité et, alors qu'il existe un large éventail d'indicateurs de qualité et d'accès, le nombre de ceux qui concernent les incitations financières est limité.	Ajuster le système de paiement des centres de soins primaires de façon à mieux récompenser l'accès et la qualité.
Soutenir la transition vers une économie verte et durable	
Les détails relatifs aux politiques supplémentaires requises pour atteindre les objectifs climatiques ambitieux sont limités. La loi-cadre sur le climat de 2021 n'a pas encore été appliquée.	Mettre en œuvre la loi-cadre sur le climat. Clarifier les mesures envisagées pour atteindre la neutralité carbone d'ici 2050, quantifier leur impact en termes d'atténuation et en préciser le mode de financement.
Le stock de logements est dans un état médiocre. Les politiques actuelles visant à améliorer l'efficacité énergétique sont complexes et inadaptées.	Accélérer la modernisation et la rénovation des bâtiments.

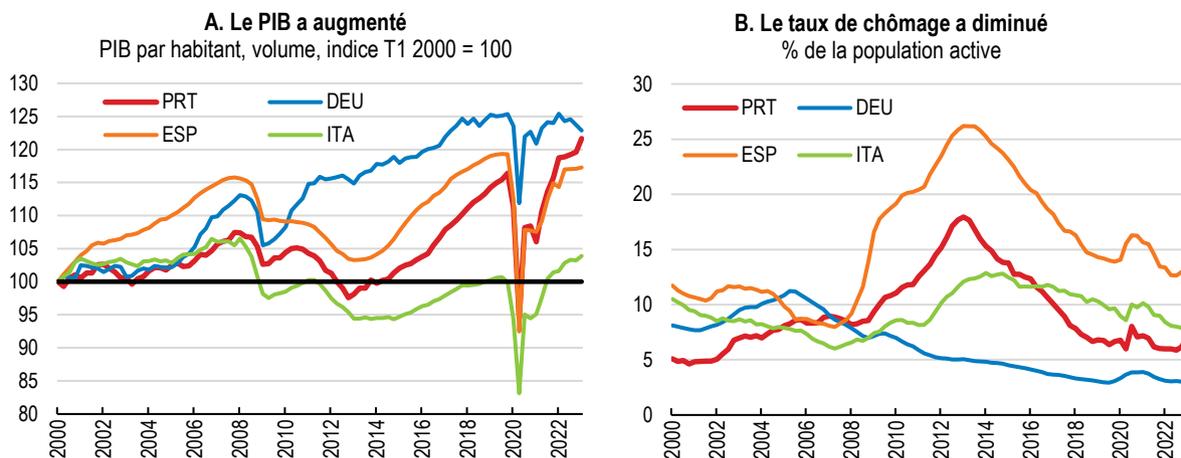
1 Principaux éclairages sur l'action publique

Le COVID-19 et la hausse du coût de la vie pèsent sur la croissance et le bien-être

Ces dernières années, le Portugal a accompli des progrès impressionnants en matière d'amélioration du niveau de vie (Graphique 1.1). Les effets positifs des réformes structurelles passées, les bons résultats à l'exportation – étayés par une conjoncture économique mondiale favorable – et la vigueur de la demande intérieure se sont traduits par une forte croissance tendancielle entre 2013 et la pandémie de COVID-19. L'emploi s'est redressé et le taux de chômage a reflué de 17 % en 2013 à environ 6 % en 2022. Au cours de la même période, la place occupée dans l'économie par les sources d'énergie renouvelables, telles que l'énergie éolienne, s'est sensiblement accrue.

L'économie a relativement bien résisté à la pandémie de COVID-19 et gère aujourd'hui de manière efficace les répercussions de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. Après la récession historiquement profonde subie en 2020, l'économie n'a pas tardé à rebondir en 2021 et 2022, et le taux de chômage a rapidement diminué à la faveur des mesures de grande ampleur prises par les pouvoirs publics (Graphique 1.1). Depuis, le Portugal a atteint l'un des taux de vaccination contre le COVID-19 les plus élevés du monde, en particulier parmi les personnes âgées, qui disposent presque toutes d'un schéma vaccinal complet. La guerre en Ukraine s'est répercutée sur l'économie du Portugal via le ralentissement de la demande mondiale, en particulier chez ses principaux partenaires commerciaux européens, et l'envolée des prix de l'énergie et des produits alimentaires, mais le gouvernement a mis en place un large éventail de mesures d'aide destinées aux ménages et aux entreprises.

Graphique 1.1. L'économie a vigoureusement rebondi



Source: OCDE (2023), Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données) ; et OCDE, Indicateurs de productivité (base de données).

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

Pour pouvoir entretenir sa croissance et améliorer le bien-être de sa population à long terme, le Portugal devra par ailleurs surmonter diverses difficultés, dont certaines ont été accentuées par la pandémie et la guerre en Ukraine. La productivité est faible (Graphique 1.2) et sa croissance a été modeste. L'atonie de l'investissement, en particulier dans les actifs incorporels, la faible intensité de R-D et le bas niveau moyen de compétences demeurent des enjeux de premier plan, malgré les récentes améliorations observées sur le plan des compétences de la main-d'œuvre. En outre, certaines catégories de population ont du mal à préserver un lien continu avec le marché du travail et sont exposées à un risque accru de pauvreté. Des mesures favorisant l'acquisition de compétences utiles dans une économie plus verte et plus axée sur le numérique permettraient d'accroître le taux d'activité et la productivité, parallèlement à des mesures renforçant l'accès des PME innovantes aux financements. Certaines ressources publiques pourraient être

- Le sous-investissement passé, la faible productivité et la transition écologique en cours appellent des investissements majeurs. La réduction de l'incertitude liée à l'action publique et des coûts de transaction élevés permettrait d'accélérer les nouveaux investissements et d'amplifier leurs effets, notamment dans le cas des investissements soutenus par le Plan pour la reprise et la résilience (PRR).
- Le secteur de la santé se caractérise par des pénuries de main-d'œuvre, un sous-investissement et des listes d'attente très longues (chapitre 2). La mise en place d'un système plus intégré de soins primaires, de soins de proximité et de soins hospitaliers offre des solutions pour améliorer la qualité des soins et assurer l'optimisation des ressources.

Encadré 1.1. Plan national pour la reprise et la résilience (PRR) et stratégie « Portugal 2030 »

Le Plan pour la reprise et la résilience du Portugal (PRR), ainsi que la stratégie « Portugal 2030 », sont destinés à favoriser une reprise plus vigoureuse après la pandémie, tout en rendant l'économie plus durable, plus résiliente et mieux préparée aux transitions écologique et numérique (EC, 2023^[1]). La stratégie « Portugal 2030 » vise à garantir la cohérence des mesures financées par le cadre financier pluriannuel 2021-2027 de l'UE et sa Facilité pour la reprise et la résilience, ainsi que par d'autres fonds européens et nationaux.

Le PRR du Portugal comprend 83 projets d'investissement et 37 réformes (Recuperar Portugal, 2023^[2]). Le pays devrait recevoir, au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience, 16.6 milliards EUR, soit quelque 8 % de son PIB de 2019, entre 2021 et 2026, dont 13.9 milliards EUR de subventions et 2.7 milliards EUR de prêts (Ministério do Planeamento, 2021^[3]).

Les investissements et les réformes destinés à renforcer la résilience visent essentiellement à mieux soutenir les personnes vulnérables, à accroître l'investissement, l'innovation et les infrastructures, à améliorer les qualifications et les compétences et à appuyer la gestion des forêts et des eaux. Les principales mesures prévues consistent à :

- renforcer les capacités de réaction du Service national de santé (SNS, *Servico Nacional de Saude*), notamment son rôle dans les soins de santé primaires, améliorer les soins de longue durée et les soins de santé mentale, réformer le modèle de gouvernance des hôpitaux et accélérer la transformation numérique du secteur de la santé (1.4 milliard EUR) ;
- étoffer l'offre de logements sociaux et de logements étudiants (2.7 milliards EUR) ;
- accroître la capacité d'adaptation du système d'enseignement et de formation (1.3 milliard EUR) ;
- renforcer la recherche et promouvoir l'innovation et l'investissement (930 millions EUR).

Les investissements et les réformes destinés à soutenir la transition climatique représentent 38 % du PRR. Ils visent principalement à améliorer l'efficacité énergétique afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES), la dépendance à l'égard des combustibles fossiles et la proportion de ménages n'ayant pas les moyens de consommer de l'énergie ou de chauffer suffisamment leur logement. Les priorités sont notamment les suivantes :

- améliorer l'efficacité énergétique des immeubles d'habitation (300 millions EUR) ;
- promouvoir la mobilité durable grâce à l'extension du métro, à la construction d'un système ferroviaire léger, à la mise en place d'un système de transport rapide par autobus et à l'achat de bus à émissions nulles et de stations de recharge (967 millions EUR) ;
- renforcer la décarbonation, l'efficacité énergétique et l'efficacité d'utilisation des ressources, ainsi que l'utilisation de sources d'énergie alternatives dans les procédés industriels (715 millions EUR).

Les investissements et réformes clés destinés à appuyer la transformation numérique représentent 22 % du PRR. Ils visent avant tout à renforcer les compétences numériques et à favoriser la transformation numérique du secteur public et des petites entreprises. Il s'agit notamment de :

- moderniser les systèmes informatiques du SNS et accélérer la dématérialisation des dossiers médicaux (300 millions EUR) ;
- soutenir les PME et leurs salariés en leur proposant des formations au numérique adaptées à leurs besoins et des programmes d'accompagnement et de soutien pour favoriser l'adoption des technologies numériques (650 millions EUR).

D'après les estimations de la Commission européenne, qui ne tiennent pas compte de l'effet des réformes structurelles prévues, le PRR pourrait se traduire par une hausse du PIB comprise entre 1.5 % et 2.4 % d'ici à 2026 et créer 50 000 emplois (EC, 2021^[4]). Les retombées des PRR d'autres pays de l'UE devraient rehausser le PIB portugais de 0.5 % supplémentaire d'ici à 2026.

Le calendrier du PRR du Portugal est ambitieux, sachant que les perturbations du côté de l'offre et les tensions inflationnistes accentuent les difficultés existantes. Le pays a reçu le deuxième versement au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience le 8 février 2023, mais il doit accroître son taux d'utilisation des fonds s'il veut optimiser les gains potentiels.

Source : Commission européenne (2021^[4]), Analysis of the recovery and resilience plan of Portugal ; Commission européenne (2023^[1]), Portugal's recovery and resilience plan ; ministère portugais de la Planification (2021^[3]), Recuperar Portugal, Construindo o futuro – Plano de Recuperação e Resiliência ; et Recuperar Portugal (2023^[2]), Plano de Recuperação e Resiliência, <https://recuperarportugal.gov.pt>.

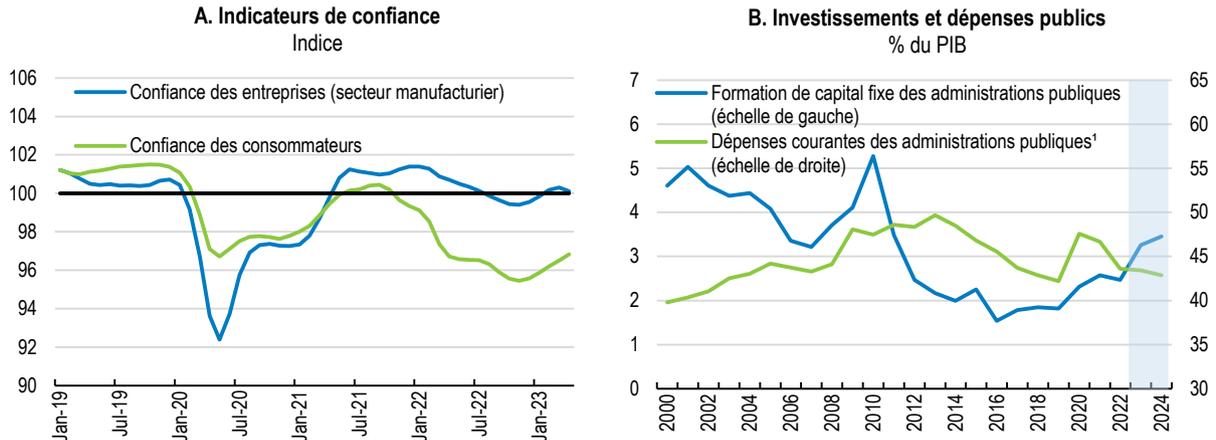
Les fortes incertitudes ont freiné la reprise

La croissance a ralenti sur fond de durcissement des conditions financières et de montée de l'incertitude

Après le fort redressement du PIB réel en 2021 et au début de 2022, le taux de croissance devrait refluer à 1 % en 2023 et à 1.2 % en 2024 (Tableau 1.2). Alors que le rebond de la consommation et du tourisme s'est peu à peu affaibli au cours de 2022, la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, le ralentissement de l'économie mondiale, les prix élevés de l'énergie, le climat d'incertitude et de la montée des taux d'intérêt ont commencé à peser sur l'activité. Les ménages bénéficient d'un taux d'emploi historiquement élevé et d'un excès d'épargne. La confiance des consommateurs est toutefois faible, même si elle semble s'être redressée après avoir atteint un plus bas à la fin de 2022. La croissance de la consommation devrait rester modeste, étant donné que la création d'emplois ralentit, que la forte inflation érode le pouvoir d'achat et que les conditions financières se durcissent encore, même si ces effets sont dans une certaine mesure compensés par les aides liées à l'énergie et par l'augmentation des salaires. La consommation et la demande de logements devraient toutes deux ralentir, la montée des taux d'intérêt se traduisant par une hausse des charges d'intérêts hypothécaires, sachant qu'environ 90 % des prêts au logement sont assortis d'un taux fixe pour une période d'un an au maximum.

Les entreprises devront continuer de composer avec une conjoncture difficile, caractérisée par des coûts de production élevés et des pénuries d'intrants intermédiaires. Ces deux facteurs ont sapé la confiance des entreprises, en particulier dans le secteur de la construction et l'industrie, bien que la confiance dans le secteur des services et du commerce de détail se soit améliorée en 2023 (Graphique 1.3, partie A). La progression des exportations se modérera sur fond d'affaiblissement progressif de la reprise du tourisme et d'atonie persistante de la croissance mondiale. Le durcissement des conditions financières et la montée des incertitudes pesant sur l'investissement privé, les fonds de l'UE devraient stimuler l'investissement public (partie B). Le Plan pour la reprise et la résilience (PRR) offre une occasion unique de rehausser la croissance de l'investissement et de la productivité, mais il convient d'accélérer sa mise en œuvre pour optimiser les gains potentiels.

Graphique 1.3. La confiance semble avoir amorcé un redressement et l'investissement public soutient l'activité



1. Les dépenses courantes recouvrent la consommation finale des administrations publiques, les prestations de sécurité sociale, les revenus de la propriété versés et d'autres dépenses.

Source : OCDE, Principaux indicateurs économiques (base de données) ; et OCDE (2023), Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données).

StatLink  <https://stat.link/rifao0>

La politique budgétaire soutient amplement l'activité pour amortir le choc inflationniste, les mesures de soutien adoptées par les pouvoirs publics représentant au total environ 2.3 % du PIB en 2022 et 2.2 % en 2023. Celles-ci comprennent notamment des transferts monétaires ponctuels aux ménages et une baisse des prix de l'énergie et des transports publics (Encadré 1.2) et devraient être progressivement supprimées d'ici à 2024. Pour continuer d'inciter fortement aux économies d'énergie et à la transition écologique, les pouvoirs publics devront respecter ce calendrier et cibler de plus en plus les aides sur les ménages et les entreprises les plus vulnérables (OECD, 2022^[5] ; 2022^[6]).

La mise en œuvre du PRR, conjuguée au cadre financier pluriannuel 2021-27 et à d'autres fonds européens et nationaux, dynamisera l'investissement et stimulera la croissance de la productivité (Encadré 1.1). Les dépenses financées par les subventions accordées dans le cadre du PRR devraient représenter 0.5 % du PIB en 2022, puis 1.5 % du PIB en 2023 et 1.9 % du PIB en 2024. Cela contribuera à compenser le ralentissement attendu en 2023 et permettra de renforcer les infrastructures vertes, l'efficacité énergétique ainsi que la capacité de production d'énergie renouvelable. La conception, l'approbation et la mise en œuvre des programmes s'avèrent toutefois difficiles, et il se peut que la mise en œuvre ne s'accélère pas comme prévu. Le maintien de la cohérence entre le PRR et les programmes opérationnels relevant de la politique de cohésion sera un facteur essentiel de réussite. Bien que le Portugal ait absorbé une part plus importante des fonds structurels alloués qu'en moyenne dans les pays de l'UE sur la période 2014-20, il pourrait limiter autant que possible les retards futurs en continuant de renforcer ses capacités administratives et en rationalisant le système de passation des marchés publics. Les pratiques en matière de marchés publics peuvent encore être améliorées sur les plans de la concurrence et de la transparence (OECD, 2021^[7]). L'adoption des règles simplifiées qui sont en vigueur depuis 2021 et qui ont été prolongées jusqu'en 2026 pour accélérer les procédures s'est accrue, mais les informations sur les marchés attribués sont insuffisantes (Tribunal de Contas, 2022^[8] ; CIMEC, 2022^[9]), de même que celles sur les marchés passés selon la procédure générale (EC, 2022^[10]). Les pouvoirs adjudicateurs devraient veiller à ce que les procédures lancées dans le cadre des nouvelles procédures simplifiées respectent des niveaux élevés de transparence et de responsabilité afin de renforcer la concurrence et d'éviter les risques de fraude (Tribunal de Contas, 2022^[8]).

Encadré 1.2. Les aides budgétaires destinées à atténuer les effets du choc inflationniste

Depuis la fin de 2021, le gouvernement portugais a mis en place des mesures de soutien destinées à soutenir les ménages et les entreprises face à la hausse des prix (Tableau 1.1). Ces mesures sont d'une ampleur comparable à celles adoptées en France et en Pologne, mais sont plus importantes que celles prises dans d'autres pays européens (OCDE, 2022^[11] ; 2023^[12]).

Les aides au revenu ont notamment pris la forme de transferts ponctuels ciblant dans certains cas les déciles de revenu les plus bas (Bank of Portugal, 2022^[13]). Ainsi, les deux premiers des trois versements destinés aux ménages à faible revenu en 2022 ont essentiellement bénéficié au décile de revenu le plus bas et soutenu dans une moindre mesure jusqu'au quatrième décile inférieur. Cependant, l'aide accordée aux adultes gagnant moins de 2 700 EUR par mois a, *in fine*, soutenu les revenus à tous les échelons de la distribution des revenus (Bank of Portugal, 2022^[13]). Des mesures non ciblées liées aux prix ont également apporté un soutien aux ménages et aux entreprises. L'une de ces mesures est le plafonnement des augmentations de loyer des logements à 2 % en 2023, assorti d'une compensation intégrale pour les propriétaires via une réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en 2024 ; le coût de cette mesure est estimé à 45 millions EUR (Governo da República Portuguesa, 2022^[14]).

Tableau 1.1. Mesures de soutien prises par les autorités face à la hausse des prix

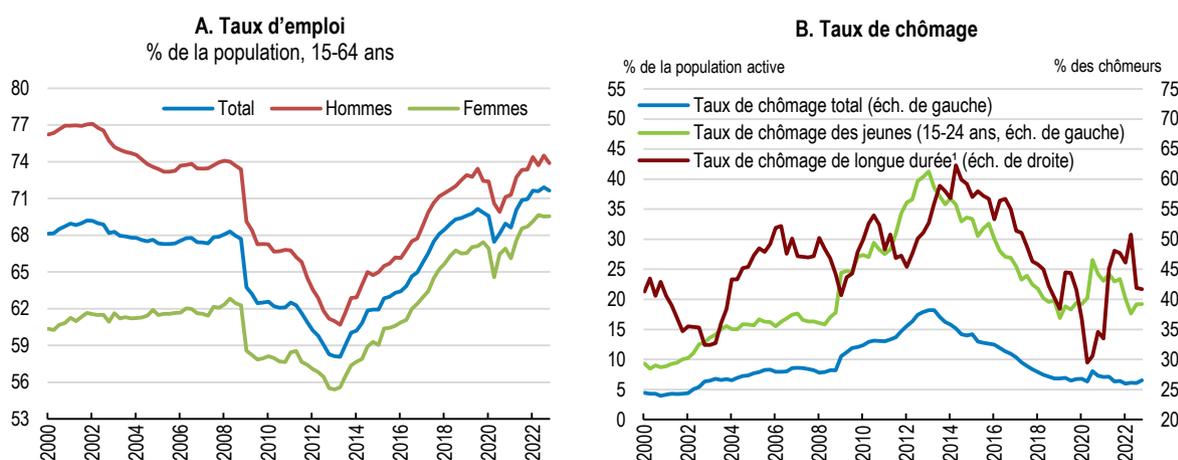
	2022		2023	
	Millions EUR	% du PIB	Millions EUR	% du PIB
Transferts monétaires ponctuels aux ménages	2200	0.9	580	0.2
Réduction de la taxe sur les produits énergétiques équivalente à une diminution du taux de TVA, ramené de 23 % à 13 %, et report de la hausse de la taxe carbone	1485	0.6	385	0.1
Réduction du taux de TVA sur l'électricité de 13 % à 6 %	20	0.0	67	0.0
Subventions aux carburants pour les services de transports publics et gel des prix à la consommation	75	0.0	66	0.0
Mesures de soutien exceptionnelles liées à l'électricité en faveur des entreprises			2500	0.9
Remise sur la consommation de gaz pour les entreprises grosses consommatrices de gaz (plus de 10 000 m ³ par an)			1000	0.4
Mesures de soutien liées au prix du gaz destinées aux secteurs gros consommateurs de gaz	235	0.1		
Révision des tranches de l'impôt sur le revenu			560	0.2
Augmentation générale des pensions			1820	0.7
Hausse des salaires des fonctionnaires			1060	0.4
Élimination de la TVA sur des produits alimentaires essentiels de mi-avril à octobre 2023			410	0.2
Soutien aux paiements des loyers et crédits pour les ménages modestes avec le programme Plus de logements			450	0.2
Autres mesures	420	0.2	964	0.4
Total des mesures	4435	1.9	9862	3.7

Source : Banque du Portugal (2022^[13]), Economic Bulletin, décembre ; OCDE (2022^[11]) ; Governo da República Portuguesa (2022^[15]), [Novas medidas para compensar aumento dos preços da energia](#) ; Governo da República Portuguesa (2022^[14]), [Famílias Primeiro - perguntas e respostas](#) ; Governo da República Portuguesa (2022^[16]), [Novo apoio extraordinário de 240 euros abrange um milhão de famílias](#) ; Governo da República Portuguesa (2022^[17]), [Empresas vão ser apoiadas em mil milhões de euros na aquisição de gás e 2500 milhões de euros na de eletricidade](#) ; Governo da República Portuguesa (2022^[18]), State Budget 2023 ; OCDE, Perspectives économiques de l'OCDE, volume 2022 n° 2, Éditions OCDE, Paris ; et OCDE (2023^[12]), Études économiques de l'OCDE : Grèce 2023, Éditions OCDE, Paris.

Le marché du travail reste dynamique pour l'instant, mais le taux de chômage devrait légèrement augmenter sur fond d'atonie de la croissance en 2023 et 2024. Les taux d'activité et d'emploi ont atteint des sommets sans précédent en 2022 (Graphique 1.4, partie A), notamment chez les femmes, dont le taux d'emploi était supérieur d'environ 7 points de pourcentage à la moyenne de l'OCDE. En 2022, le taux de chômage est tombé à son plus bas niveau depuis plus de vingt ans mais a commencé à augmenter en fin

d'année, conformément aux prévisions, parallèlement au ralentissement de la croissance (Graphique 1.4, partie B). Le redressement des perspectives d'emploi des jeunes a été plus lent, le taux de chômage des 15-24 ans n'ayant retrouvé ses niveaux d'avant la pandémie qu'en 2022, après avoir très fortement augmenté en 2020. La croissance annuelle des salaires nominaux s'est hissée à 4.1 % au troisième trimestre de 2022, s'établissant en deçà de l'inflation globale, et devrait atteindre 5.8 % en 2023 et 4.7 % en 2024. Dans ce contexte, et compte tenu de la lente décélération de l'inflation et de la réduction des mesures de soutien budgétaire, le revenu disponible réel des ménages devrait diminuer de 2 % en 2023, avant de rebondir de 1.4 % en 2024. Les mesures prévues par l'Accord à moyen terme de 2022 sur l'amélioration des revenus, des salaires et de la compétitivité devraient également soutenir les revenus des ménages, notamment l'augmentation de 8 % du salaire minimum en 2023 et les incitations fiscales à la revalorisation des salaires destinées aux entreprises (Encadré 1.7). Une évaluation régulière de ces mesures et de leurs effets sur l'emploi et les inégalités salariales contribuerait à garantir leur efficacité (voir plus bas).

Graphique 1.4. La situation du marché du travail a continué de s'améliorer



1. Le chômage de longue durée désigne les personnes qui sont au chômage depuis au moins 12 mois.

Source : OCDE, Statistiques de la population active (base de données) ; et Eurostat, Statistiques sur les forces de travail (base de données).

StatLink  <https://stat.link/wa4ron>

Sous l'effet du niveau élevé des prix de l'énergie et des produits alimentaires et du rebond rapide de l'activité dans le secteur des services, l'inflation globale mesurée par la hausse des prix à la consommation a culminé à 10.6 % en octobre 2022, avant de refluer à 8.6 % en février 2023 (Graphique 1.5). En 2022, la hausse des prix de l'énergie a alimenté l'inflation au Portugal dans une moindre mesure que dans de nombreux autres pays européens. Cela s'explique par la part relativement plus importante des sources d'énergie renouvelables dans le bouquet énergétique du Portugal, par diverses mesures destinées à réduire les prix de gros de l'électricité sur le marché ibérique et par la baisse temporaire de certaines taxes, telles que la TVA sur l'électricité et la taxe sur les produits pétroliers et énergétiques (ISP, *Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos*), qui s'applique à l'essentiel de la demande d'énergie, notamment aux combustibles fossiles et aux autres sources d'électricité et de chauffage. La hausse des prix des produits alimentaires a toutefois largement dépassé la moyenne de la zone euro du fait de la sécheresse et du rebond du tourisme, et les prix des services ont rapidement augmenté parallèlement à la réouverture de l'économie et à la reprise du tourisme (partie B). Dans les temps à venir, l'inflation devrait se modérer et s'établir à 6.6 % en 2023 et à 2.4 % en 2024, le resserrement de la politique monétaire atténuant les tensions inflationnistes et les prix de l'énergie et des produits alimentaires se stabilisant, même si l'effet de la baisse des prix de l'énergie sur l'inflation sera atténué par la suppression progressive, à terme, de la réduction temporaire de la taxe sur les produits énergétiques (partie C). Les anticipations d'inflation ont commencé à baisser (partie D).

Tableau 1.2. Indicateurs et prévisions macroéconomiques

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	À prix courants (milliards EUR)					
Produit intérieur brut (PIB)	214.4	-8.3	5.5	6.7	2.5	1.5
Consommation privée	137.3	-7.0	4.7	5.8	0.6	1.0
Consommation publique	36.4	0.3	4.6	1.7	2.6	1.2
Formation brute de capital fixe	38.8	-2.2	8.7	3.1	3.1	4.2
Investissement en logements	6.9	-6.9	12.2	3.6	-8.9	-0.7
Demande intérieure finale	212.6	-4.9	5.4	4.5	1.5	1.7
Variation des stocks ¹	0.8	-0.5	0.3	0.1	-1.0	0.0
Demande intérieure totale	213.4	-5.3	5.6	4.5	0.5	1.7
Exportations de biens et de services	93.3	-18.6	13.4	16.6	8.0	2.6
Importations de biens et de services	92.3	-11.8	13.2	11.1	3.5	3.0
Solde extérieur ¹	1.0	-3.0	-0.2	2.0	2.2	-0.1
Autres indicateurs (taux de croissance, sauf indication contraire)						
PIB potentiel	..	1.9	2.0	1.8	1.6	1.6
Écart de production ²	..	-9.1	-6.0	-1.5	-0.5	-0.6
Emploi	..	-1.9	2.7	2.0	0.5	0.4
Taux de chômage	..	7.0	6.6	6.0	7.4	7.5
Déflateur du PIB	..	2.0	1.5	4.4	8.0	3.4
Indice des prix à la consommation (IPC)	..	-0.1	0.9	8.1	5.7	3.3
IPC sous-jacent	..	-0.2	0.2	5.0	4.7	3.4
Taux d'épargne net des ménages ³	..	3.3	1.3	-1.5	2.0	1.8
Solde des paiements courants ⁴	..	-1.0	-0.8	-1.3	2.9	3.4
Solde budgétaire des administrations publiques ⁴	..	-5.8	-2.9	-0.4	-0.1	-0.1
Solde budgétaire sous-jacent des administrations publiques ²	..	0.6	-0.5	0.0	-1.0	-1.0
Solde budgétaire primaire sous-jacent des administrations publiques ²	..	3.1	1.6	1.8	1.0	1.5
Dette brute des administrations publiques (au sens de Maastricht) ⁴	..	134.9	125.4	113.9	106.2	102.9
Dette nette des administrations publiques ⁴	..	112.7	104.2	79.9	72.3	68.9
Taux du marché monétaire à 3 mois, moyenne	..	-0.4	-0.5	0.3	3.2	3.4
Rendement des obligations d'État à 10 ans, moyenne	..	0.4	0.3	2.2	3.6	3.9

Note : 1. Contribution aux variations du PIB réel.

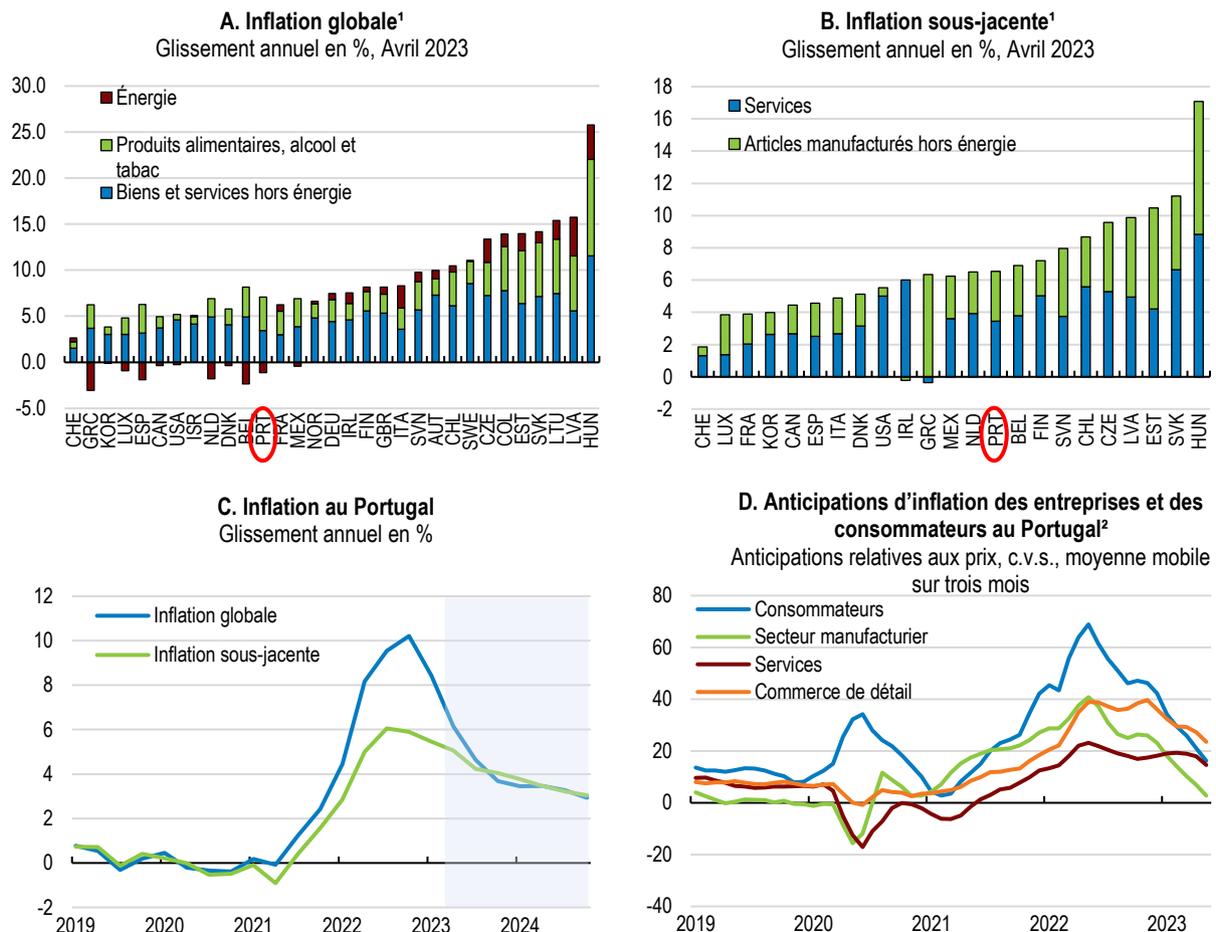
2. En pourcentage du PIB potentiel.

3. En pourcentage du revenu disponible des ménages.

4. En pourcentage du PIB.

Source : OCDE (2023), Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données).

Graphique 1.5. L'inflation est élevée



1. Contribution de chaque composante à l'inflation annuelle.

2. Les anticipations d'inflation sont obtenues à partir d'enquêtes d'opinion auprès des entreprises et des consommateurs, interrogés sur leurs attentes en matière de prix pour les trois prochains mois dans le cas des entreprises, et pour les 12 prochains mois dans celui des consommateurs. Les données sont exprimées sous forme de solde d'opinion (différence entre les pourcentages pondérés d'opinion positive et négative).

Source : OCDE, Indices des prix à la consommation (base de données) ; OCDE, Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données) ; et Institut national de statistique (INE, Instituto Nacional de Estadística), enquêtes auprès des entreprises et des consommateurs.

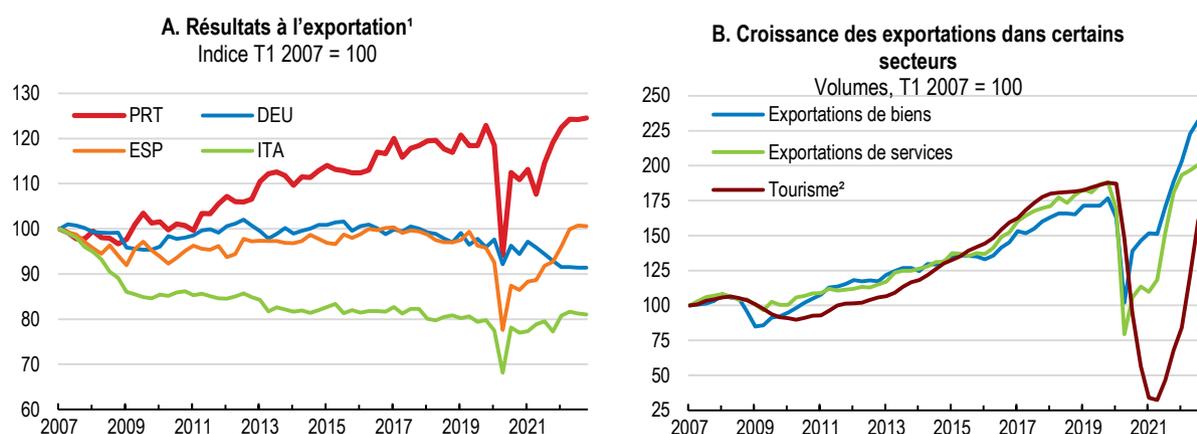
StatLink  <https://stat.link/r9z642>

Des risques à la baisse considérables entourent la croissance

D'importants risques à la baisse pèsent à la fois sur les entreprises et les ménages. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, les entreprises ont subi deux chocs consécutifs, la pandémie ayant été immédiatement suivie par la guerre en Ukraine et l'intensification des tensions sur les prix. Le coût élevé des intrants, en particulier de l'énergie, met à mal les réserves financières des entreprises, et certaines vont rencontrer des problèmes de liquidité et de solvabilité qui pourraient les conduire à la faillite. Les ménages font face à une hausse du coût du service de la dette, qui pourrait devenir difficile à assurer, tandis qu'une baisse des prix de l'immobilier d'habitation risquerait de peser davantage sur la confiance des consommateurs et l'investissement résidentiel. L'effet sur les banques sera toutefois probablement atténué par la relative bonne santé des portefeuilles de prêts hypothécaires résidentiels (voir plus bas). Les risques macroéconomiques directs découlant de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine sont en revanche limités, les échanges de biens du Portugal avec la Russie et l'Ukraine étant modestes.

Le risque de ruptures d’approvisionnement énergétique semble s’être atténué en Europe et apparaît moins important au Portugal que dans d’autres pays européens. Le Portugal importe du gaz de pétrole liquéfié (GPL) par navire et dispose d’importantes capacités portuaires connexes, et la capacité de stockage de gaz était utilisée à 95.5 % au début mars 2023 (GIE AGSI, 2023^[19]). En outre, en 2021, environ 58 % de l’électricité était générée à partir de sources d’énergie renouvelables (OECD, 2022^[20]). Une mise en œuvre plus lente que prévu des dépenses liées au PRR risquerait de freiner l’investissement et la transition écologique. Une progression des salaires plus importante que prévu stimulerait en revanche la consommation, mais alimenterait aussi l’inflation. Le Portugal affiche de solides résultats à l’exportation depuis 2007 (Graphique 1.6, partie A), mais un ralentissement plus marqué chez ses principaux partenaires commerciaux pourrait peser sur la croissance de ses exportations. Les exportations ont été particulièrement sensibles à l’évolution de la situation économique des partenaires commerciaux de la zone euro, où la croissance s’est tassée. Les exportations de biens et de services ont fortement chuté en 2020, avant de retrouver leur niveau d’avant la pandémie en 2022 (Graphique 1.6, partie B). En 2019, le secteur du tourisme représentait environ la moitié des exportations de services (), et les touristes étrangers quelque 71 % des nuitées passées dans des hébergements touristiques (OECD, 2023^[21]). Enfin, un certain nombre de chocs potentiels de grande ampleur pourrait aussi modifier les perspectives (Tableau 1.3).

Graphique 1.6. Les exportations ont fortement chuté pendant la pandémie mais les résultats à l’exportation demeurent solides



1. Différence entre la croissance des exportations et celle des marchés d’exportation, en volume (sur la base de la structure des marchés d’exportation de 2015).

2. L’activité touristique est mesurée par le nombre de nuitées passées par des étrangers dans des établissements d’hébergement touristique.

Source : OCDE (2023), Perspectives économiques de l’OCDE : Statistiques et projections (base de données).

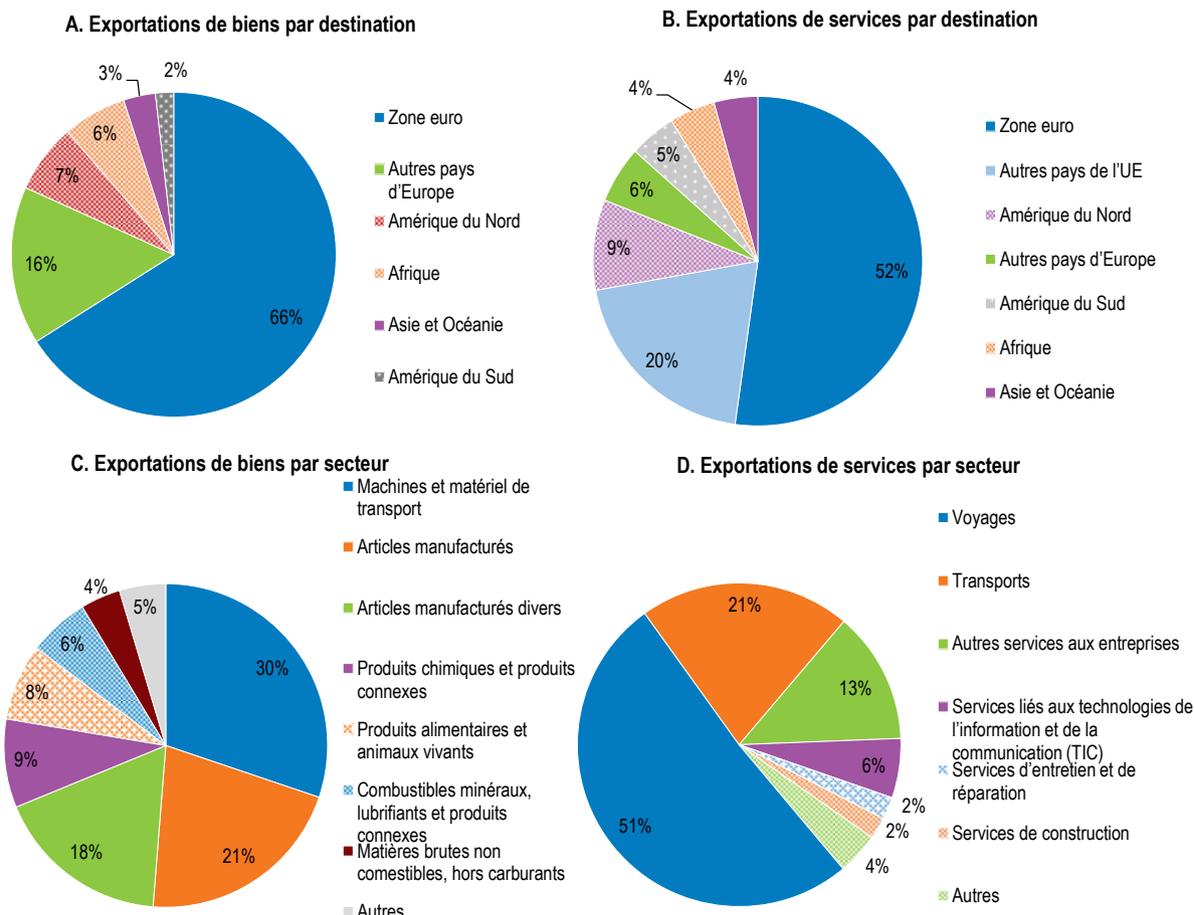
StatLink  <https://stat.link/ldz09c>

Tableau 1.3. Événements peu probables susceptibles de modifier sensiblement les perspectives

Choc	Effets possibles	Mesures envisageables par les pouvoirs publics
Montée des tensions commerciales.	Certains exportateurs pourraient éprouver des difficultés à accéder à des marchés essentiels.	Aider les entreprises touchées à trouver de nouveaux débouchés.
Apparition d'un nouveau variant du COVID-19 résistant aux vaccins.	De nouvelles vagues de contaminations pourraient conduire à la mise en place de nouvelles mesures visant à endiguer la propagation du virus, limitant les déplacements et la capacité ou la volonté des individus de voyager. La confiance s'effriterait, ce qui ferait baisser la consommation intérieure, et l'activité touristique reculerait.	Suivre de près l'évolution de la situation sanitaire et continuer de promouvoir la vaccination, notamment les injections de rappel. Conserver des plans d'urgence pour le passage au télétravail. Continuer de mettre au point des outils numériques permettant de limiter les interactions physiques. Conserver des stocks d'équipements de protection individuelle.
Forte augmentation des primes de risque due à la dégradation de la situation macroéconomique et à la volatilité accrue des marchés de capitaux.	Des primes de risque plus élevées entraîneraient une hausse des taux d'intérêt des titres de dette souveraine nouvellement émis, alourdiraient les coûts de financement des entreprises sur le marché et pourraient nuire à la qualité des actifs détenus en portefeuille par les banques.	Maintenir le cap de l'assainissement des finances publiques pour réduire la dette. Continuer d'élargir les sources de financement non bancaires afin de diversifier les risques. Veiller à ce que les banques disposent de volants de fonds propres suffisants.

Graphique 1.7. Structure des exportations du Portugal

Structure des exportations par secteur et par destination, 2019



Note : Dans la partie C du graphique, la catégorie « Autres » comprend les boissons et tabacs, les huiles d'origine animale et végétale, les produits de base et transactions. Dans la partie D, la catégorie « Autres » englobe les services financiers, l'assurance et les pensions, et les services culturels.

Source : OCDE, Statistiques du commerce international.

StatLink  <https://stat.link/01742p>

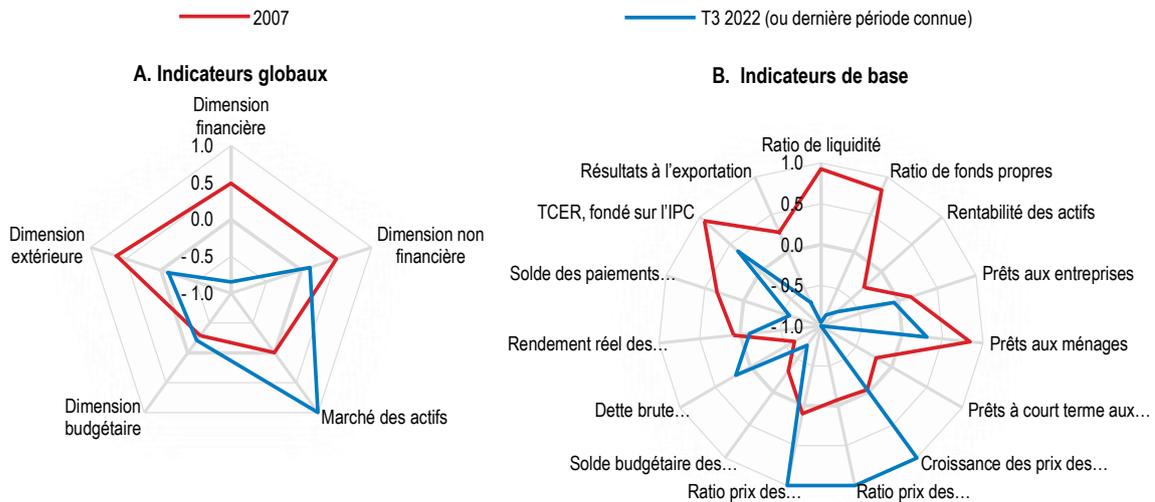
Une surveillance étroite des risques financiers s'impose

La résilience du système financier portugais a été sensiblement renforcée depuis 2007 (Graphique 1.8). Les indicateurs de solidité financière mettent en évidence des progrès réguliers depuis le déclenchement de la crise de la dette souveraine en 2010, et les notations financières des principales banques portugaises se sont améliorées au cours des dernières années. Les prêts non performants (PNP) ont considérablement diminué, puisqu'ils ne représentaient plus que 3.2 % de l'encours total des crédits et 1.5 % de déduction faite des dépréciations au 3^e trimestre de 2022, mais leur niveau demeure supérieur à la moyenne de l'OCDE et à celle de la zone euro (Graphique 1.9, parties A et B). Les ratios de liquidité et de fonds propres se sont améliorés, même si les seconds restent inférieurs à la moyenne des pays de l'OCDE et devraient encore augmenter compte tenu des difficultés futures potentielles (parties C et D). Faire preuve de prudence en matière de distribution de dividendes et de rachat d'actions constituerait une option envisageable à cet égard. La structure de financement des banques est devenue plus stable, puisque la part de leurs engagements représentée par les dépôts de leur clientèle s'était hissée aux alentours de 70 % à la mi-2022, contribuant à atténuer la forte volatilité des marchés. La hausse des taux d'intérêt se traduit par une augmentation des produits d'intérêts nets des banques, et tout en renforçant leur coefficient d'exploitation (ratio charges d'exploitation/produits d'exploitation), améliore leur rentabilité. Cela dit, cette montée des taux d'intérêt constitue aussi le principal risque pesant sur la stabilité financière. Les risques de défaillance des emprunteurs pourraient bien s'accroître à mesure que l'augmentation des taux directeurs se répercutera sur les taux débiteurs, sachant qu'ils seront également aggravés par le renchérissement de l'énergie et des consommations intermédiaires, qui réduit le revenu disponible des ménages et les marges bénéficiaires des entreprises. Les banques restent vulnérables à d'éventuelles fluctuations des primes de risque souverain et de la confiance des investisseurs dans la viabilité des finances publiques portugaises, étant donné que les titres de dette souveraine émis par le Portugal représentaient 5.7 % des actifs du système bancaire au début de 2023, soit un niveau supérieur à la moyenne de la zone euro, qui s'établissait à 2.7 % (ECB, 2023^[22]).

S'agissant des crédits aux ménages, qui représentaient 63 % du portefeuille de prêts des banques et qui étaient constitués de crédits hypothécaires à hauteur de 78 % (Bank of Portugal, 2022^[23]), la hausse des taux d'intérêt a entraîné une augmentation rapide des remboursements d'emprunts hypothécaires. En décembre 2022, 90 % de l'encours de prêts au logement étaient assortis de taux d'intérêt variables demeurant fixes pendant une période inférieure ou égale à un an. Environ 85 % de ces crédits verront leur taux d'intérêt révisé d'ici à juin 2023 (Bank of Portugal, 2023^[24]). Les ménages sont maintenant plus nombreux à contracter des prêts à taux fixe, mais environ 70 % des nouveaux crédits au logement sont émis avec des taux fixés pour une durée inférieure à un an, contre 25.5 % dans la zone euro (Graphique 1.10, partie D). Les hausses des taux d'intérêt et la faiblesse des revenus réels des ménages commencent à affecter la capacité de ces derniers d'assurer le service de leur dette, et pourraient dégrader la qualité des portefeuilles de prêts hypothécaires. Le niveau moyen des remboursements d'emprunts hypothécaires s'est hissé de 254 EUR en janvier 2022 à 299 EUR en décembre 2022 (INE, 2023^[25]). À la fin de 2023, on estime qu'environ 11 % des ménages ayant un crédit hypothécaire à rembourser devraient se caractériser par un ratio service du prêt/revenu supérieur à 40 %, au lieu de 5 % en juin 2022 (Bank of Portugal, 2022^[26]). Compte tenu de la montée des risques, les banques ont durci les critères d'octroi des nouveaux prêts au logement au cours de l'année 2022. (Bank of Portugal, 2022^[26])

Graphique 1.8. Les vulnérabilités macrofinancières ont diminué, sauf sur le marché du logement

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



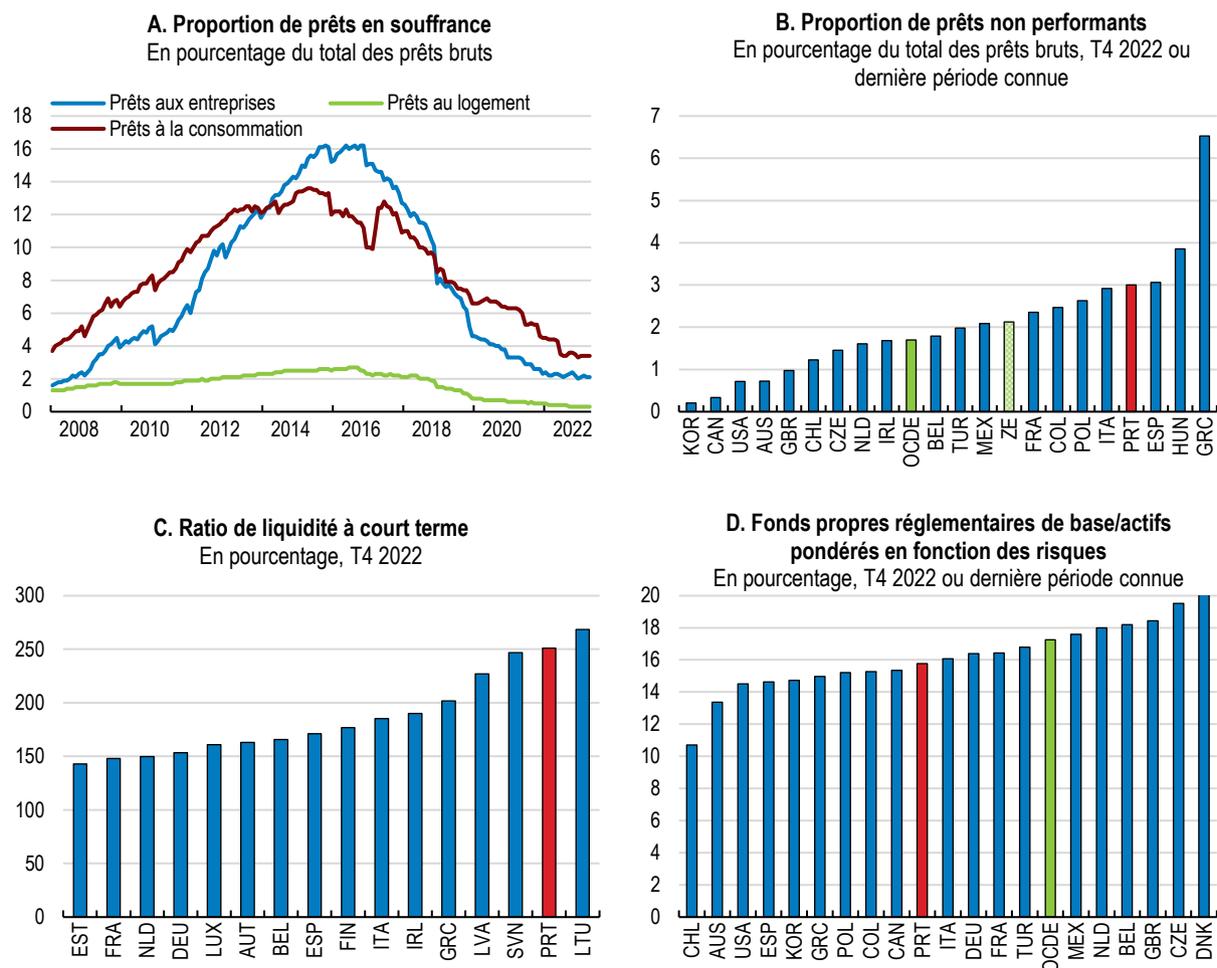
1. On calcule chaque indicateur global de vulnérabilité macrofinancière en agrégeant (sous la forme d'une moyenne simple) des indicateurs de base normalisés tirés de la base de données de l'OCDE sur la résilience. Ces indicateurs de base sont normalisés de telle sorte qu'ils varient sur une échelle de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

Source : Calculs effectués à partir d'OCDE (2023), base de données de l'OCDE sur la résilience, juin.

StatLink  <https://stat.link/nt3j2b>

Les risques associés à l'augmentation du coût du service de la dette sont atténués par l'amélioration de la situation financière des ménages observée depuis dix ans (Graphique 1.10, partie C) et par la faiblesse du taux de chômage. Le gouvernement a également adopté des mesures pour améliorer l'accès au logement et réduire les remboursements d'emprunts des ménages à faible revenu (Encadré 1.3). Mesurée en proportion de leur revenu disponible brut, la dette brute des ménages est tombée à 94 % en 2021, enregistrant une baisse de l'ordre de 25 points de pourcentage depuis 2013 (Graphique 1.10, partie B). Pour l'essentiel, les portefeuilles de prêts sont sains, puisque 93 % de l'ensemble des crédits hypothécaires se caractérisaient par une quotité de financement (ratio prêt/valeur du bien) inférieure ou égale à 80 % en juin 2022. La Banque du Portugal a adopté en 2018 de nouvelles dispositions macroprudentielles plafonnant les quotités de financement et les ratios service de la dette/revenu, qui ont amélioré le profil de risque des emprunteurs (Bank of Portugal, 2022^[23] ; 2022^[26]). Les autorités ont encore modifié ces dispositions en 2022, en déterminant la durée maximale des prêts hypothécaires.

Graphique 1.9. La résilience du secteur bancaire s'est améliorée

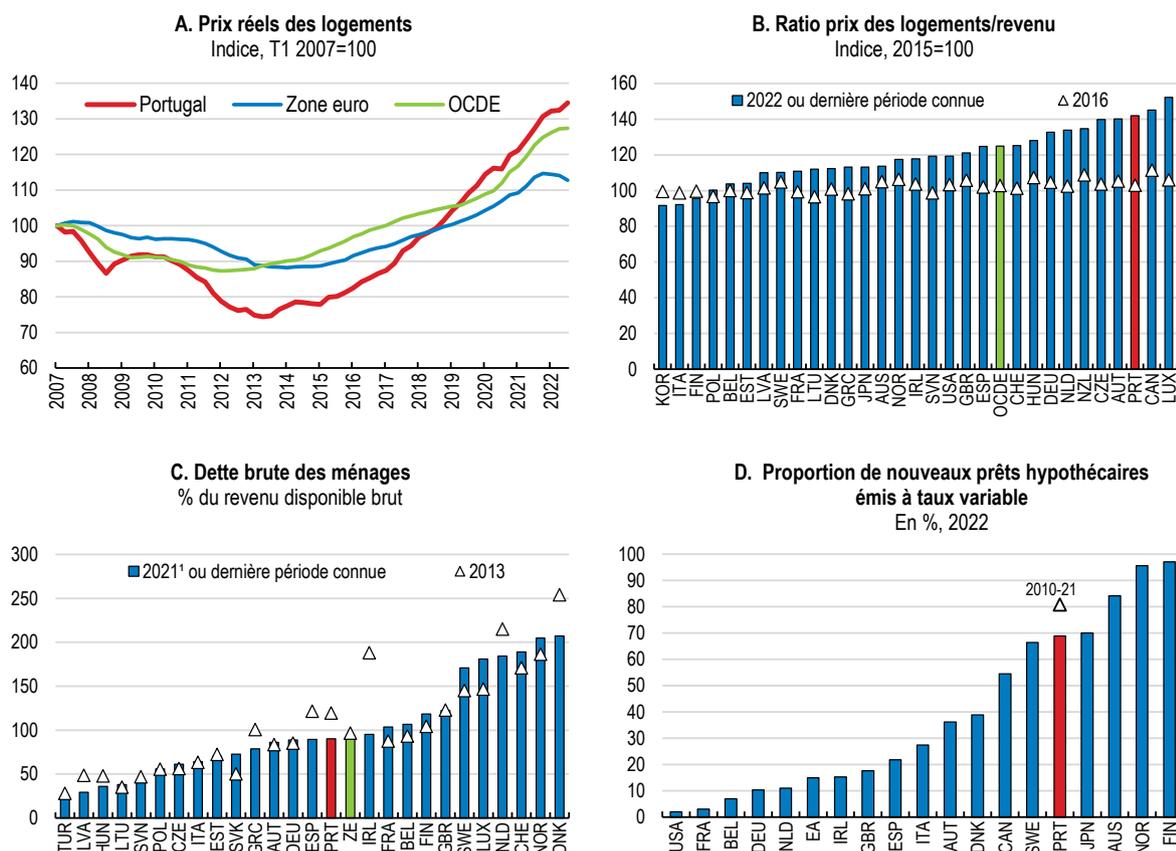


Source : Banque du Portugal (2023), Base de données Bpstat ; Fonds monétaire international (FMI) (2023), Indicateurs de solidité financière ; et Banque centrale européenne (BCE) (2023), Entrepôt de données statistiques (SDW, Statistical Data Warehouse).

StatLink  <https://stat.link/6i5smh>

Les prix des logements ont augmenté rapidement ces dernières années et atteint des niveaux élevés au regard des revenus (Graphique 1.10, parties A et B). Cela tient en partie à la proportion croissante d'acquéreurs non résidents sur le marché immobilier portugais, qui représentent approximativement 12 % de la valeur des transactions, mais nettement plus dans la région de l'Algarve, à Lisbonne et à Porto (Bank of Portugal, 2022^[26]). Néanmoins, la réduction prévue du revenu réel des ménages et la poursuite attendue de l'augmentation des taux d'intérêt tendront à faire diminuer la demande de logements des résidents. À court terme, le risque d'une forte baisse des prix de l'immobilier d'habitation est probablement limité par les fortes contraintes pesant sur l'offre et la demande persistante des non-résidents, mais le marché du logement constitue un risque essentiel pour le système financier et exige un suivi attentif (Graphique 1.8). Conformément au cadre législatif et réglementaire renforcé relatif à la gestion des crédits présentant un risque de défaillance ou en souffrance, qui oblige les établissements de crédit à adopter une approche plus anticipative (Bank of Portugal, 2022^[26]), les banques devraient continuer d'identifier les risques de défaut de paiement sur les prêts aux ménages et de proposer des solutions pour empêcher leur réalisation. Cela pourrait notamment passer par une renégociation et une restructuration des contrats de crédit permettant d'adapter leurs conditions à la capacité des emprunteurs d'assurer le service de leur dette.

Graphique 1.10. Les vulnérabilités liées au marché du logement restent considérables



1. 2022 pour la Zone euro, le Portugal et la République slovaque.

Source : OCDE, Indicateurs analytiques des prix des logements (base de données) ; Eurostat, Comptes nationaux (base de données) ; OCDE (2023), Perspectives économiques ; et Banque centrale européenne (BCE), Entrepôt de données statistiques (SDW, Statistical Data Warehouse).

StatLink  <https://stat.link/9vnmqf>

La situation financière des entreprises, qui représentent environ 36 % du portefeuille de prêts des banques (Bank of Portugal, 2022^[26]), s'est améliorée au cours des dix dernières années, et cela accroît les marges de manœuvre dont disposent les entreprises pour faire face à la situation macroéconomique difficile qui prévaut à l'heure actuelle. Lors du déclenchement de la pandémie, les mesures adoptées par les pouvoirs publics ont contribué à atténuer les difficultés financières des entreprises, notamment le moratoire sur les remboursements de prêts bancaires, les lignes de crédit garanties, les allègements fiscaux et l'allongement des délais de paiement des impôts (OECD, 2021^[7]). Après avoir temporairement augmenté en 2020-21, la dette des entreprises a reflué pour s'établir à son niveau de 2019 à la mi-2022 (Graphique 1.11, partie A) et le ratio de couverture du service de la dette des entreprises était supérieur à sa valeur de 2019. Le nombre de cas d'insolvabilité reste plus faible qu'en 2019, même si les procédures d'insolvabilité sont incomplètes ; l'obligation de faire une déclaration d'insolvabilité pour les débiteurs dans l'incapacité d'assurer le service de leur dette reste en effet suspendue, malgré le fait que le moratoire sur les prêts bancaires a progressivement pris fin à partir de septembre 2021 (Bank of Portugal, 2022^[26]).

Encadré 1.3. Évolution récente de la politique du logement

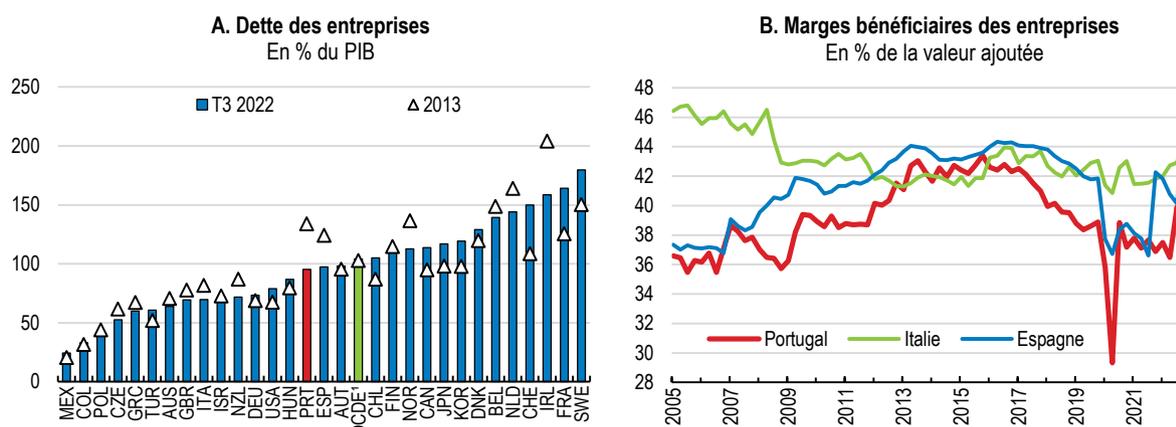
En février 2023, le gouvernement a diffusé pour consultation publique le programme « *Plus de logements* » (*Mais Habitação*), qui devrait être définitivement adopté le 16 mars. Ce programme s'articule autour de cinq piliers :

- **Accroître l'offre de biens immobiliers résidentiels** en convertissant des terrains ou des biens à usage commercial en terrains ou biens à usage d'habitation, et en affectant des biens qui relèvent du domaine public à la construction de logements abordables.
- **Simplifier les procédures d'octroi des autorisations** en transférant la responsabilité de l'approbation des « projets de spécialité » (comme le raccordement au réseau d'eau ou électrique) des communes aux concepteurs, et en instaurant une pénalité financière pour les entités publiques qui ne respectent pas les délais prévus par la loi en matière d'octroi des autorisations.
- **Accroître l'offre de logements locatifs.** Certaines mesures visent à renforcer la confiance des propriétaires, comme le dispositif suivant lequel l'État louera des logements pour les sous-louer et garantira le paiement des loyers en cas d'impayés. D'autres visent à accroître l'offre publique de logements locatifs par le biais d'une exonération d'impôt sur les plus-values réalisées en cas de vente de biens à l'État. Enfin, certaines mesures visent à promouvoir le logement locatif abordable en accordant aux communes des lignes de crédit destinées à financer des travaux obligatoires, à imposer la location de certains logements vacants, et à accroître les exonérations d'impôt accordées au titre de la location de logements abordables et en cas de bail de longue durée.
- **Combattre la spéculation** en mettant fin aux « visas dorés » et en encadrant l'augmentation des loyers.
- **Soutenir les ménages** en exonérant d'impôt sur les plus-values les ventes de logements réalisées pour rembourser des emprunts, en imposant aux banques de proposer des prêts hypothécaires à taux fixe, et en subventionnant les versements d'intérêts et les loyers des ménages à faible revenu.

Source : Gouvernement de la République portugaise (2023^[27]), *Mais Habitação*.

Les risques liés aux portefeuilles de prêts aux entreprises vont probablement se renforcer dans l'avenir, la montée des taux d'intérêt alourdissant rapidement les coûts de financement, et accentuer les difficultés financières résultant de la pandémie ainsi que l'augmentation du coût de l'énergie et d'autres consommations intermédiaires. Environ 70 % de la dette des entreprises étaient assortis de taux variables en 2022, tandis que 15 % étaient caractérisés par un taux fixe et une échéance de moins de 12 mois (Bank of Portugal, 2022^[26]). Les marges bénéficiaires des entreprises ont certes augmenté depuis 2020, mais elles sont faibles depuis cinq ans par rapport à leur niveau de la décennie précédente, ce qui pourrait limiter la capacité des entreprises d'absorber l'accroissement de leurs coûts (Graphique 1.11, partie B). Les tensions sur les coûts des intrants pourraient aussi amoindrir encore les marges bénéficiaires, en particulier pour les entreprises les plus exposées aux hausses des prix de l'énergie ou des matières premières. La Banque du Portugal estime qu'en 2023, la proportion d'entreprises vulnérables se hissera aux alentours d'un quart, soit un niveau qui ne sera que légèrement inférieur à celui atteint pendant la crise de la dette souveraine (Bank of Portugal, 2022^[26]). Il faudrait continuer de surveiller de près ces évolutions.

Graphique 1.11. Les vulnérabilités des sociétés non financières restent considérables



1. Moyenne des pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles.

Source : Banque des règlements internationaux (BRI), Statistiques sur le crédit (base de données) ; et Eurostat (2023), Comptes nationaux (base de données).

StatLink  <https://stat.link/xlt8k3>

Tableau 1.4. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant les risques financiers

Recommandations des <i>Études antérieures</i>	Mesures prises depuis 2021
Renforcer les mesures incitant les banques à réduire leur ratio de prêts non performants si ces mesures se révélaient insuffisantes. Envisager la constitution d'une société nationale de gestion d'actifs.	Le niveau des prêts non performants a continué de diminuer en 2022. Aucune mesure n'a été prise.
Développer le marché des actions pour diversifier les sources de financement, par exemple en créant des fonds de participation.	La loi relative au Code des valeurs mobilières a été révisée, de manière à simplifier certaines dispositions et à réduire certains obstacles et charges réglementaires, tout en améliorant sa cohérence avec le droit européen.
Mieux faire connaître les instruments de fonds propres aux entrepreneurs.	La Commission du marché des valeurs mobilières (CMVM) portugaise a promu diverses initiatives, notamment un guide à l'intention des émetteurs (<i>Guia do Emitente</i>) accessible en ligne et le programme de communication <i>Via Mercado</i> .

Renforcer les paramètres macroéconomiques fondamentaux pour assurer une reprise durable

Garantir la viabilité des finances publiques

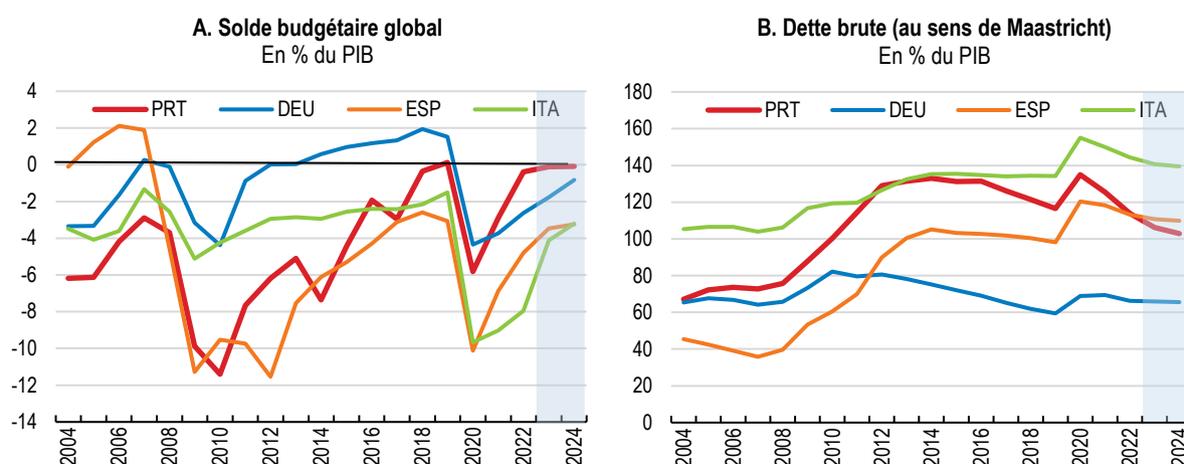
Comme dans tous les autres pays de l'OCDE, la crise liée au COVID-19 a entraîné une dégradation des finances publiques au Portugal, où le déficit budgétaire s'est creusé pour s'établir à 5.8 % du PIB en 2020. Depuis lors, il a progressivement reflué à 2.9 % du PIB en 2021 et à 1.8 % du PIB en 2022 (Graphique 1.12, partie A). Après avoir enregistré une baisse tendancielle régulière au cours de la période 2011-19, la dette publique a augmenté en 2020, avant de revenir à son niveau d'avant la pandémie de COVID-19 en 2022. Cette même année, les importantes mesures de soutien liées à la flambée d'inflation ont été compensées par le démantèlement progressif des dispositifs liés au COVID-19, ainsi que par le dynamisme des recettes résultant du rebond économique et du niveau plus élevé que prévu de l'inflation.

Les mesures budgétaires prévues aujourd'hui devraient se traduire par une amélioration continue du solde budgétaire global en 2023-24. Néanmoins, la dette publique restera élevée au regard des niveaux observés par le passé (Graphique 1.12, partie B). L'effort d'assainissement de 1.1 point de PIB prévu en 2023 vise à permettre d'apporter le soutien nécessaire sans accentuer pour autant l'inflation, et semble globalement approprié. L'augmentation générale des pensions (0.4 % du PIB), ainsi que la revalorisation

des salaires des fonctionnaires (0.3 % du PIB), et la prolongation des mesures d'urgence adoptées en raison de la forte inflation vont tirer vers le haut les dépenses courantes. Au chapitre des recettes, les subventions obtenues au titre de la facilité pour la reprise et la résilience devraient représenter environ 1 % du PIB en 2023, tandis que l'ajustement des tranches du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les nouvelles incitations à l'investissement liées à l'impôt sur le revenu des sociétés conduiront à une réduction (mineure) des recettes collectées au titre de ces prélèvements.

Les risques budgétaires se sont accrus en raison de la forte augmentation des éléments de passif éventuel et de la montée des prix de l'énergie et des autres produits de base, ainsi que des perturbations des chaînes de valeur mondiales et du durcissement des conditions de financement. L'impact de la pandémie a porté le niveau des garanties accordées par l'État à des entreprises non financières à 6.4 % du PIB en 2020 et les engagements liés aux entreprises publiques et aux partenariats public-privé (PPP) à 40.5 % du PIB (Eurostat, 2022^[28]). Les garanties de l'État ont été ciblées à juste titre sur les entreprises dont la solvabilité était bonne avant la crise dans la plupart des secteurs touchés (Bank of Portugal, 2022^[26]). Néanmoins, ces engagements hors bilan constituent une source de vulnérabilité en cas de défaillances d'entreprises, et l'exécution des garanties pourrait être lourde de conséquences sur le plan budgétaire (Tribunal de Contas, 2022^[29]). Dans le même ordre d'idées, des injections de capitaux dans des entreprises privées, comme la compagnie aérienne nationale TAP, pourraient peser sur les comptes budgétaires si les entreprises soutenues ne se redressaient pas (OECD, 2021^[7]).

Graphique 1.12. La situation budgétaire devrait s'améliorer à court terme



Source : OCDE (2023), Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données).

StatLink  <https://stat.link/syd423>

Les évolutions démographiques constitueront une charge supplémentaire pour les finances publiques au cours des décennies à venir. D'après le scénario de référence présenté dans le rapport de la Commission européenne sur le vieillissement, les dépenses liées au vieillissement démographique devraient augmenter de 2.7 points de PIB d'ici à 2040, la moitié de cette hausse étant imputable aux soins de santé et de longue durée, avant de diminuer par la suite (Tableau 1.5, chapitre 2). Malgré le lien automatique existant entre l'âge de la retraite et l'espérance de vie, les dépenses de pensions vont également s'accroître à moyen terme (voir ci-après). Des efforts considérables seront donc nécessaires pour maintenir la dette publique du Portugal sur une trajectoire résolument descendante. En l'absence de réformes structurelles destinées à améliorer l'efficacité des dépenses et à limiter leur accroissement prévu, le vieillissement de la population pourrait sensiblement tirer vers le haut le niveau de la dette d'ici à 2060 (Graphique 1.13). En revanche, un assainissement budgétaire progressif conjugué à des politiques propices à la croissance du PIB maintiendrait la dette publique sur une trajectoire clairement descendante (Encadré 1.5 et Encadré 1.6). Bien qu'une incertitude considérable les entoure, ces simulations d'évolution

de la dette semblent cadrer peu ou prou avec les récentes analyses du Conseil des finances publiques (CFP) du Portugal (CFP, 2021^[30]) et de la Commission européenne (EC, 2022^[31]).

Tableau 1.5. Les dépenses liées au vieillissement démographique devraient augmenter sensiblement

En pourcentage du PIB, sauf indication contraire

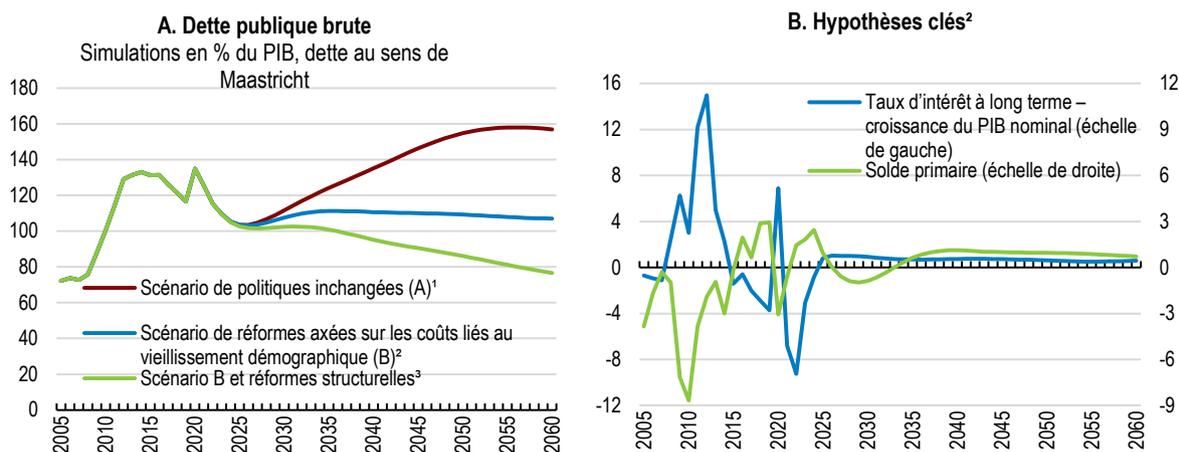
	2019	2025	2030	2040	2050	2060	2070
Dépenses publiques de pensions brutes ¹	12.7	13.3	14.2	14.4	12.6	10.5	9.5
dont :							
Pensions de vieillesse et de retraite anticipée	10.4	10.9	11.7	11.7	10.2	8.4	7.8
Pensions d'invalidité	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5	0.6
Pensions de réversion	1.6	1.7	1.8	1.9	1.8	1.5	1.1
Dépenses publiques de soins de santé ²	5.7	6	6.3	6.8	7.2	7.4	7.3
Dépenses publiques de soins de longue durée ²	0.4	0.5	0.5	0.6	0.8	0.9	0.8
Enseignement	4.3	3.9	3.8	4	4.2	4.1	4.1
Dépenses totales liées au vieillissement démographique	23.1	23.7	24.8	25.8	24.8	22.9	21.8
<i>Taux de dépendance des personnes âgées (par rapport aux 20-64 ans)</i>	37.3	41.9	47.2	59.6	68.8	67.9	67.3
<i>Espérance de vie à 65 ans³</i>	18.4	18.9	19.4	20.4	21.4	22.3	23.2

Note : 1. Scénario de référence du Groupe de travail sur le vieillissement de la population (AWG). 2. Scénario de référence de l'AWG. 3. Pour les hommes.

Source : Commission européenne (2021), The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070).

Dans ce contexte, le Portugal devrait renforcer sa stratégie budgétaire de manière à maintenir sa dette sur une trajectoire descendante à moyen terme, conformément aux règles budgétaires de l'Union européenne (UE). Le gouvernement prévoit d'obtenir un solde primaire de 1.9 % du PIB d'ici à 2026, grâce à la reprise économique, au démantèlement progressif des mesures d'aide d'urgence et à la maîtrise des dépenses publiques (Portuguese Ministry of Finance, 2022^[32]). À court terme, la politique de soutien budgétaire doit se poursuivre jusqu'à ce que la reprise soit fermement engagée, mais elle doit devenir plus ciblée sur l'atténuation des effets induits sur les ménages et les entreprises vulnérables et la facilitation du redéploiement des ressources. Cela dit, il faut intégrer des clauses de dérogatoires dans la stratégie adoptée, afin d'éviter que le maintien des objectifs malgré une croissance ralentie ne se traduise par une orientation budgétaire procyclique. À moyen terme, pour inscrire le ratio dette/PIB sur une trajectoire viable et améliorer l'efficacité des dépenses publiques, il est nécessaire de mieux cerner les coûts et les avantages de chaque politique publique tout en améliorant le processus budgétaire (OECD, 2019^[33] ; 2021^[7] ; Tribunal de Contas, 2022^[29]). À cet égard, les autorités devraient s'attacher avant tout à renforcer la gestion financière, à réduire les dépenses fiscales, à limiter les dépenses de pensions et à améliorer l'efficacité des dépenses publiques, notamment dans le secteur de la santé (chapitre 2), afin de contribuer à reconstituer les marges de manœuvre nécessaires au financement d'investissements indispensables une fois les fonds européens épuisés.

Graphique 1.13. Des réformes structurelles contribueront à maintenir la dette publique sur une trajectoire descendante



1. Ce scénario intègre les coûts du vieillissement démographique tels qu'ils sont décrits dans le tableau III.1.137 du rapport de la Commission européenne sur le vieillissement démographique de 2021. En conséquence, le solde primaire se détériore de 1.2 % du PIB en moyenne sur 2025-60, par rapport aux hypothèses clés du panel B

2. La trajectoire de la dette publique dans le scénario B est basée sur les hypothèses du panel B. Ces hypothèses sont tirées du modèle à long terme décrit dans Guillemette et Turner (2021). Dans ce modèle, l'augmentation des dépenses liées au vieillissement est intégralement compensée, et le déficit primaire évolue de manière endogène et stabilise la dette publique à son niveau de 2021 sur le long terme.

3. Le scénario des réformes recommandées par l'OCDE (« Scénario B et réformes structurelles ») intègre les effets estimés des réformes préconisées dans la présente Étude (Encadrés 1.4 et 1.5). Ce scénario repose sur l'hypothèse d'une augmentation du solde primaire de 0.6 point de PIB d'ici à 2028.

Sources : Adapté d'OCDE (2023), Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données), juin ; et Commission européenne (2021), The 2021 Ageing Report : Economic and budgetary projections for the EU Member States (2019-2070), Direction générale des affaires économiques et financières.

StatLink  <https://stat.link/wfqni1>

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

Renforcer le cadre budgétaire

Il est essentiel d'améliorer le cadre budgétaire et de garantir sa mise en œuvre effective pour la viabilité de la dette publique et l'efficacité des dépenses publiques. L'application de la loi-cadre budgétaire de 2015 – qui a été systématiquement retardée depuis son adoption – est clairement de nature à renforcer le processus de planification et de suivi budgétaires dans son ensemble grâce à une focalisation accrue sur le moyen terme et une transparence renforcée (OECD, 2021^[7] ; Tribunal de Contas, 2022^[29]). L'élaboration du nouveau système de comptabilité publique sur la base des droits constatés prévu pour l'ensemble des secteurs et organismes des administrations publiques n'est toujours pas achevée (Tribunal de Contas, 2022^[34]). Un certain nombre de mesures figurant dans la loi-cadre budgétaire sont progressivement mises en œuvre, et les modifications qui lui ont été apportées en 2022 visent à améliorer l'évaluation *ex post* des prévisions macroéconomiques et le rôle du Conseil des finances publiques (CFP) du Portugal (IMF, 2022^[35]). Il faut cependant aller plus loin pour mieux maîtriser les dépenses, réaliser des gains d'efficacité économique, et mettre en place une budgétisation adéquate pour donner la priorité aux dépenses de nature à renforcer la croissance et faciliter le redéploiement des ressources publiques vers des priorités stratégiques, telles qu'améliorer le fonctionnement du système de santé (chapitre 2) et concrétiser les transitions écologique et numérique.

Le Portugal devrait établir un bilan de l'ensemble de ses dépenses publiques et réévaluer de manière systématique l'importance stratégique des différents postes de dépenses au regard des priorités de l'action publique. Au cours des dernières années, les dépenses sociales ont rapidement augmenté, tandis que

l'investissement, notamment dans les infrastructures, l'éducation et la santé, est resté à la traîne (Graphique 1.14). Pour rationaliser les dépenses publiques et améliorer leur efficacité, il faudra procéder régulièrement à des examens des dépenses et des évaluations. Une première avancée majeure consisterait à mettre en place des entités de coordination dans chaque ministère responsable de l'exécution du budget, comme cela a été recommandé dans les précédentes *Études*. Cela leur fournirait des orientations concernant la fixation des objectifs des programmes et l'évaluation de leur réalisation (OECD, 2018^[36]) et libérerait des ressources au ministère des Finances pour analyser les résultats financiers des programmes ainsi que pour mettre en place des examens réguliers et systématiques des dépenses. De fait, l'examen des dépenses (*revisão da despesa*) lancé en 2016 n'a pas débouché sur des économies quantifiées et le suivi a fait défaut (CFP, 2021^[30]). Il est nécessaire d'élargir la collecte d'informations sur les résultats et d'étoffer les capacités d'évaluation pour que les futurs examens des dépenses soient couronnés de succès. La collecte d'informations relatives aux résultats est inégale et les données ne sont pas suffisamment utilisées comme un actif stratégique au service des citoyens (OECD, 2021^[7]). Une procédure renouvelée et améliorée d'examen des dépenses, axée en particulier sur les prestations sociales, le coût des soins de santé ainsi que la maîtrise des dépenses de pensions et de la masse salariale du secteur public, pourrait aider à repérer les gisements d'économies potentielles et à hiérarchiser les priorités, comme au Canada et au Royaume-Uni (Encadré 1.4). Des évaluations régulières de leurs effets seraient essentielles pour garantir l'efficacité de ces examens (Tryggvadottir, 2022^[37]).

Renforcer la budgétisation à moyen terme faciliterait également la détermination des mesures concrètes prises pour atteindre les objectifs budgétaires par sous-secteur et par domaine de l'action publique. Au Portugal, les plans budgétaires à moyen terme ne sont pas contraignants pour le moment, en raison de l'application d'une règle transitoire de la loi-cadre budgétaire, et les écarts par rapport à ces plans en cours d'exercice étaient déjà fréquents avant la pandémie (OECD, 2021^[7]). Le cadre pluriannuel présente encore plusieurs lacunes en matière de transparence et de responsabilisation budgétaires (Tribunal de Contas, 2021^[38]). Ses mises à jour sont présentées au même moment que le budget annuel, la portée des plafonds de dépenses n'est pas clairement définie s'agissant des augmentations de capital et des transferts en capital, et les éléments sur lesquels se fonde la trajectoire prospective des dépenses ne sont pas suffisamment décrits (CFP, 2022^[39] ; Raudla, Douglas et MacCarthaigh, 2022^[40] ; UTAO, 2022^[41]). En outre, les effets estimés des décisions des pouvoirs publics sur le budget ne sont pas précisés (UTAO, 2022^[42]). Le Conseil des finances publiques (CFP) et l'Unité technique d'assistance budgétaire (UTAO, *Unidade Técnica de Apoio Orçamental*) du Parlement déplorent régulièrement un manque d'informations et des incohérences dans la documentation budgétaire. L'administration du budget doit mobiliser davantage de ressources pour fournir en temps opportun des informations transparentes et complètes sur le projet de budget (OECD, 2019^[43]). La mise en œuvre d'une budgétisation par programme à moyen terme, en sus de la ventilation actuelle par fonction économique, faciliterait également l'évaluation et la hiérarchisation des priorités, et permettrait de lier les objectifs à moyen terme à la gestion budgétaire annuelle du gouvernement (Tribunal de Contas, 2021^[38]).

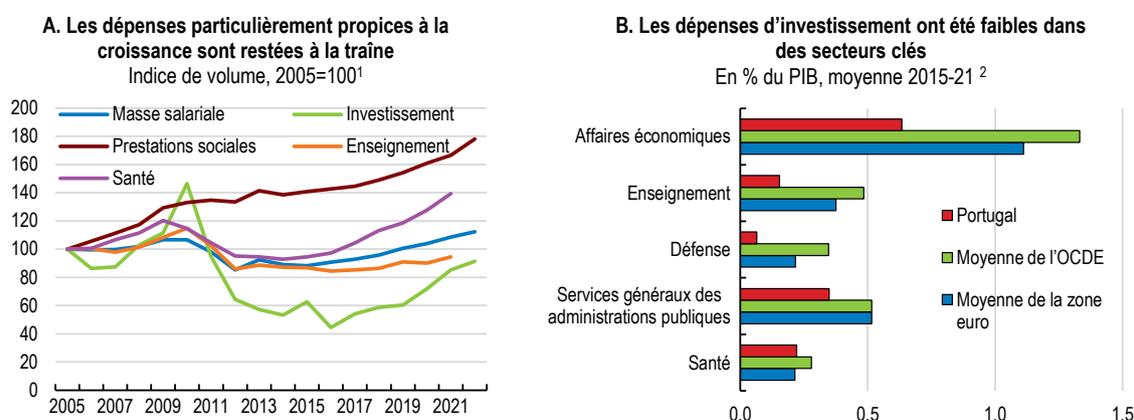
Encadré 1.4. Les examens des dépenses au Canada et au Royaume-Uni

La Politique sur les résultats adoptée en 2016 au Canada avait pour objectif prioritaire d'améliorer les résultats de l'action publique à l'échelle de l'ensemble des administrations publiques, en renforçant la transparence sur l'affectation des ressources publiques, notamment en utilisant mieux les données relatives aux résultats obtenus et en procédant à des examens systématiques des dépenses (OCDE, 2019^[44]). Les examens des dépenses étaient axés sur des questions thématiques, comme les aides à l'innovation et la gestion des actifs fixes. Ces examens reposent sur une évaluation des dépenses sous l'angle des résultats, et non dans une optique budgétaire, pour l'ensemble des niveaux d'administration.

Le Royaume-Uni offre un exemple intéressant de lien établi entre les examens de dépenses et la stratégie budgétaire à moyen terme. Ces examens de dépenses pluriannuels ont été instaurés en 1998. Ils fixent généralement des budgets d'investissement et de fonctionnement à chaque ministère pour une période de 3 à 4 ans, la dernière année de chaque période d'examen des dépenses devenant la première année de la suivante. Après la publication d'un examen des dépenses, le Trésor est chargé de superviser sa mise en œuvre, notamment en assurant un contrôle des dépenses pendant l'année, et en surveillant les risques potentiels (Tryggvadottir, 2022^[37]).

Source : OCDE (2019^[44]), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, Éditions OCDE, Paris ; et Tryggvadottir, Á. (2022^[37]), « OECD Best Practices for Spending Reviews », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 22/1.

Graphique 1.14. Il est possible d'améliorer la structure des dépenses publiques



1. Les dépenses sont corrigées par le déflateur du PIB. Les dépenses publiques d'enseignement et de santé correspondent à la Classification des fonctions des administrations publiques (CFAP). 2. Niveau moyen de l'investissement fixe brut en proportion du PIB au cours de la période 2015-20. La moyenne de l'OCDE est une moyenne simple des données relatives à 30 pays (dont ne fait pas partie le Portugal), tandis que la moyenne de la zone euro correspond à 11 pays (parmi lesquels ne figure pas le Portugal). Les affaires économiques couvrent les transports, les communications, les carburants et l'énergie et d'autres industries.

Source : OCDE (2023), base de données des comptes nationaux ; et calculs de l'OCDE.

StatLink  <https://stat.link/6dv8j0>

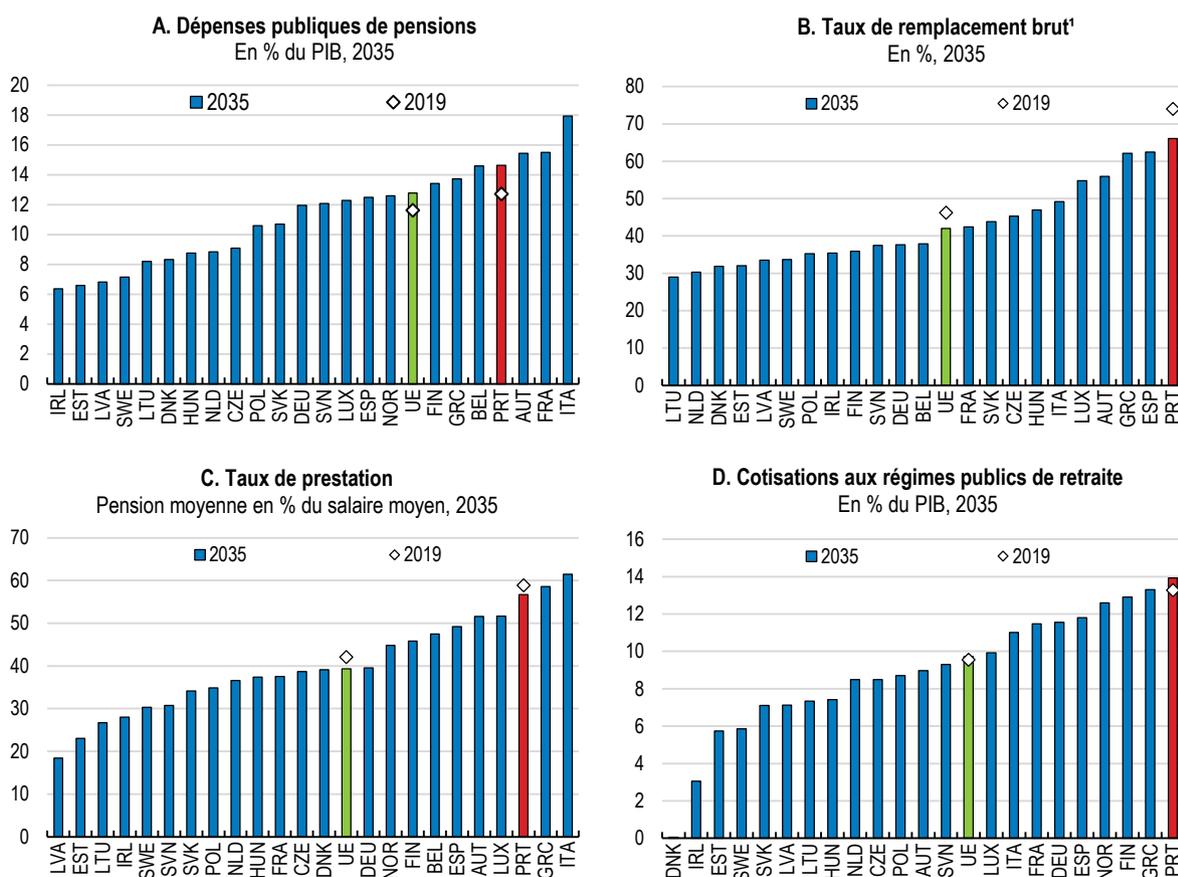
Améliorer la structure des dépenses sociales

Un examen des dépenses sociales pourrait contribuer à améliorer leur efficacité et à promouvoir l'égalité des chances. Les dépenses sociales ont régulièrement augmenté, passant de 18,6 % du PIB en 2000 à 24,6 % du PIB en 2022 (OCDE, 2023^[45]), et devraient s'accroître encore en raison du vieillissement de la population, notamment dans les domaines des soins de santé (chapitre 2) et des pensions (OCDE, 2020^[46] ; 2021^[47]). En outre, les effets de la pandémie de COVID-19 et de la crise énergétique ont aggravé les difficultés structurelles des systèmes de protection sociale et suscité un regain d'attention pour les dispositifs de sécurité sociale au Portugal ainsi que dans de nombreux autres pays de l'OCDE (Cardoso, Vilar et Casquilho-Martins, 2020^[48] ; Hye et al., 2020^[49]). Un solide filet de protection sociale devrait garantir un niveau de vie socialement acceptable aux ménages dont les revenus d'activité sont insuffisants

et qui n'ont pas droit à d'autres prestations. Ces prestations sociales occupent une place de plus en plus importante dans les stratégies adoptées par les pouvoirs publics pour stabiliser les revenus des familles et répondre aux besoins économiques criants (OECD, 2022^[50]).

Les dépenses publiques de pensions devraient augmenter sensiblement au cours des vingt prochaines années (Tableau 1.5). Le Portugal est doté d'un régime public de retraite par répartition et de dispositifs privés de retraite facultatifs, qui ne représentent qu'un marché limité. Malgré la diminution de la population d'âge actif, les taux de remplacement bruts et nets qui caractérisent le principal régime public de retraite devraient rester élevés, au prix de cotisations sociales importantes (Graphique 1.15) (OECD, 2021^[47]). Au fil des ans, le Portugal a mis en œuvre un large éventail de réformes améliorant la viabilité du système de retraite : l'âge légal de la retraite augmente parallèlement à l'espérance de vie et les voies d'accès anticipé à la retraite ont été restreintes (OECD, 2019^[51]). Néanmoins, d'après les projections de la Commission européenne, le déficit du système public devrait s'accroître régulièrement jusqu'en 2038, avant que sa situation financière ne commence à s'améliorer progressivement (EC, 2021^[52]). En outre, après la crise liée au COVID-19 et la crise énergétique, une période prolongée de croissance atone, en particulier son effet négatif potentiel sur l'emploi, pourrait réduire les cotisations de sécurité sociale et entraîner une augmentation des emplois précaires ainsi que du nombre déjà élevé de seniors admissibles au bénéfice d'une pension minimum (OECD, 2019^[51]), et peser sur la fécondité (Bravo, 2021^[53] ; Lopes, 2020^[54]).

Graphique 1.15. Les dépenses publiques de pensions devraient augmenter encore



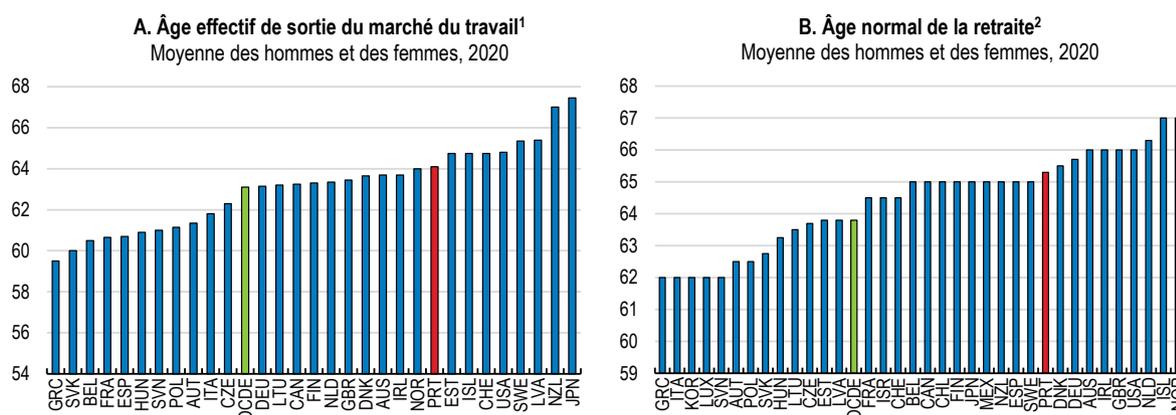
1. Taux de remplacement brut à la retraite offert par le régime public de pension de vieillesse liée à la rémunération antérieure.

Source : Commission européenne (2021), The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070).

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

Dans le cadre des efforts déployés pour renforcer la viabilité du système de retraite, les autorités devraient veiller à préserver le niveau des pensions de vieillesse tout en limitant les hausses de cotisations, celles-ci pouvant dégrader les perspectives d'emploi. L'âge de la retraite reste donc en définitive la seule variable d'ajustement. Or, tant l'âge légal que l'âge effectif de départ à la retraite sont supérieurs à la moyenne de l'OCDE (Graphique 1.16). L'âge normal de la retraite est déjà indexé sur l'évolution de l'espérance de vie, mais une option envisageable consisterait à appliquer la même indexation à l'âge minimum de la retraite anticipée, qui est actuellement fixé à 60 ans. Cela contribuerait à améliorer la viabilité du système de retraite sur le long terme parallèlement à l'allongement de l'espérance de vie, tout en limitant les très fortes décotes appliquées aux personnes qui doivent prendre une retraite précoce (OECD, 2019^[51]). Accroître la progressivité du système public de retraite pourrait compenser les diminutions des pensions modestes qui pourraient résulter de telles réformes (OECD, 2021^[7]). En outre, tel qu'il est conçu actuellement, le système n'incite guère à partir à la retraite après l'âge normal. Il pourrait être utile à cet égard de revoir le rythme auquel les individus acquièrent des droits à pension supplémentaires pour chaque mois de report de leur cessation d'activité. Enfin, la voie actuelle d'accès à la retraite anticipée qui permet aux chômeurs de plus de 62 ans (voire de 57 ans, si leur durée de cotisation est suffisante) de prendre leur retraite devrait également être revue, car elle est susceptible de dissuader ces seniors de réintégrer le marché du travail. (OECD, 2019^[51])

Graphique 1.16. L'âge effectif et l'âge légal de la retraite sont relativement élevés



1. L'âge effectif moyen de sortie du marché du travail est calculé pour les travailleurs âgés de 40 ans ou plus. 2. L'âge normal de la retraite est l'âge d'ouverture des droits correspondant à l'ensemble des régimes de retraite sans décote, pour un individu ayant effectué une carrière complète après être entré sur le marché du travail à l'âge de 22 ans.
Source : OCDE, Panorama des pensions 2021.

StatLink  <https://stat.link/7f3ew8>

La complexité du système de protection sociale portugais nuit à son efficacité et son amélioration permettrait de renforcer la protection sociale sans coûts budgétaires supplémentaires (EC, 2022^[55]). Mesurées à l'aide du coefficient de Gini, les inégalités de revenu sont supérieures à la moyenne des pays de l'UE et légèrement inférieures à la moyenne de l'OCDE, tandis que le taux de pauvreté relative est proche de la moyenne de l'Union européenne (OECD, 2023^[56]). Le principal dispositif portugais de lutte contre la pauvreté, le revenu social d'insertion (RSI, *Rendimento Social de Inserção*), un revenu minimum garanti dont peuvent bénéficier les résidents de plus de 18 ans et les personnes à leur charge, est subordonné à des conditions de ressources et autres critères d'admissibilité très exigeants, mais le montant des prestations est modeste (Arnold et Farinha Rodrigues, 2015^[57] ; Narazani, Riscado et Wemans, 2022^[58]). Ce transfert complète le revenu mensuel des bénéficiaires jusqu'à un seuil de référence, qui s'établissait aux alentours de 190 EUR pour une personne célibataire en 2021-22, ce qui correspondait à 38 % du seuil de pauvreté. Réformer le RSI, comme prévu dans la stratégie de lutte contre la pauvreté 2021-30, devrait être une priorité. Relever le seuil de référence, en particulier, permettrait d'améliorer la protection contre les risques de pauvreté. Les efforts déployés pour rehausser le taux de recours au RSI pourraient aussi être accentués, puisque seuls 20 % des ménages pauvres environ bénéficiaient de cette prestation en 2016, soit une proportion nettement inférieure à la moyenne de l'OCDE

(Hyee et al., 2020^[49]). Cette situation tient à la faiblesse du seuil de référence et à la complexité de la réglementation et des procédures (EC, 2022^[55]). Rationaliser et réduire le grand nombre de prestations sous conditions de ressources existant au Portugal, mettre en place un guichet unique au sein du service public de l'emploi, comme en Autriche, simplifier les critères d'admissibilité et recourir au croisement de données pour identifier les personnes admissibles au bénéfice de prestations qui n'en font pas la demande peuvent contribuer à améliorer les taux de recours (OECD, 2020^[59]). De plus, il existe de nombreuses autres prestations sociales soumises à conditions de ressources en faveur des personnes vulnérables, notamment le complément de solidarité pour les personnes âgées (CSI, *Complemento Solidário para Idosos*), la prestation sociale d'inclusion (*Prestação social para a inclusão*), la pension sociale minimale (*Pensão Social Mínima*) et l'aide aux personnes dépendantes (*Apoio a pessoas com dependência*), dont les conditions d'admissibilité se recoupent souvent. Les rationaliser et les intégrer dans un système plus simple, comme prévu actuellement, pourrait renforcer leur efficacité économique et améliorer l'accessibilité des aides pour les plus vulnérables.

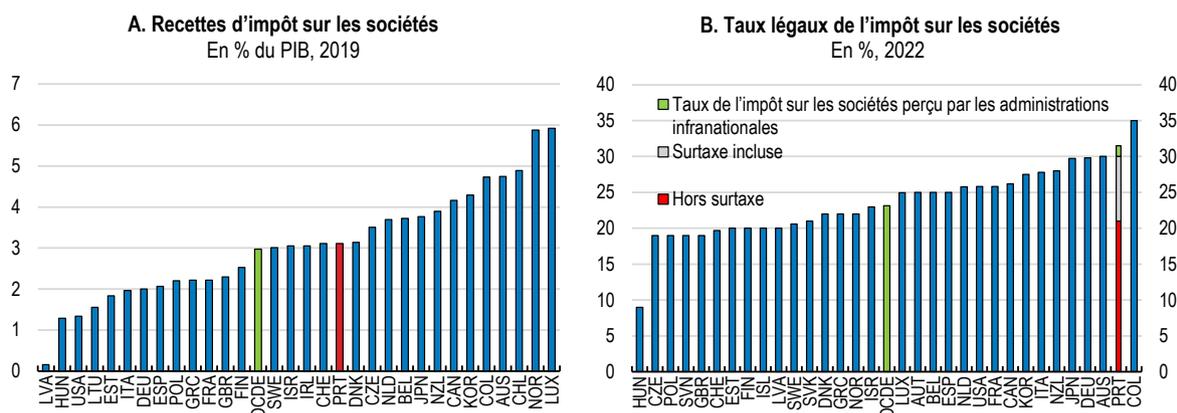
Réduire la fragmentation du système de protection sociale contribuerait à améliorer l'articulation entre les prestations sociales et les politiques actives du marché du travail et les allocations de chômage. Améliorer la couverture des travailleurs atypiques apporterait une pierre à l'édifice. Les personnes ayant un contrat de travail atypique, notamment les jeunes (voir ci-après), sont mal couvertes par le système normal de protection sociale. Au Portugal, comme en Espagne et en Italie, les anciens travailleurs indépendants avaient une probabilité estimée de bénéficier de prestations sociales après avoir perdu leur emploi inférieure de 50 % environ à celle des personnes qui étaient précédemment titulaires d'un contrat de travail classique (Immervoll et al., 2022^[60]). Et ce malgré le fait que les propriétaires d'entreprises et les entrepreneurs indépendants peuvent (sous certaines conditions) percevoir des allocations de chômage. En effet, certains travailleurs indépendants n'y ont pas accès, notamment ceux qui n'ont pas constitué de société, ou ceux qui travaillent pour plus d'un client. En outre, la durée de cotisation requise pour les travailleurs indépendants est deux fois plus longue que pour les salariés (OECD, 2021^[7]).

Les prestations familiales et pour enfants à charge sont par ailleurs relativement faibles (Graphique 1.17) et pourraient constituer un des facteurs à l'origine de la faiblesse du taux de fécondité (OECD, 2011^[61]), qui est tombé à 1.40 enfant par femme en 2021, contre 1.59 en moyenne dans les pays de l'OCDE (OECD, 2023^[62]). Les familles portugaises comptant de jeunes enfants ont besoin de davantage de soutien. Le congé de maternité rémunéré pouvant être pris aux alentours d'une naissance était d'une durée de six semaines en 2022 (sachant que la période partagée avec les pères est de 17.4 semaines), alors que la moyenne de l'OCDE s'établissait à 18.5 semaines. Les périodes complémentaires de congé parental et de congé de garde à domicile pouvant être partagées entre les pères et les mères sont également inférieures à la moyenne de l'OCDE (Adema et al., 2023^[63]) et ils sont peu utilisés par les hommes (CES, 2022^[64]). En outre, même si le taux d'inscription dans les établissements préscolaires s'établissait aux alentours de 93 % pour les enfants âgés de 3 à 5 ans en 2020, la moitié environ fréquentaient des établissements privés et le taux de fréquentation des structures d'éducation et d'accueil des jeunes enfants parmi les enfants âgés de 0 à 2 ans reste nettement plus bas, puisqu'il est proche de 40 % (OECD, 2022^[65]). Le gouvernement a élargi l'accès gratuit aux services d'accueil préprimaires pour les ménages à faible revenu en 2020 et 2021, et prévoit d'instaurer un accès gratuit pour tous les enfants de 3 ans d'ici à 2024-25 (EC, 2022^[55]). Cela devrait aller de pair avec des mesures destinées à réduire le coût des crèches, essentiellement privées, qui accueillent les tous petits, notamment le développement du réseau de crèches sans but lucratif financées sur fonds publics, comme prévu dans le plan pour la reprise et la résilience, et l'extension de la portée des chèques instaurés en 2023 pour permettre aux ménages à faible revenu d'accéder aux crèches privées (CES, 2022^[64]). Cela permettrait à davantage de femmes d'entrer sur le marché du travail, tout en renforçant l'égalité entre les genres (Andersen et Nix, 2019^[66]) et probablement aussi le taux de fécondité (OECD, 2011^[61]). Il serait possible d'atteindre en partie ces objectifs en revoyant le système actuel de prestations en espèces, qui s'applique jusqu'à l'âge de 24 ans, et en le recentrant sur la petite enfance.

aux petites et moyennes entreprises (PME) suivant leur localisation, ainsi que des surtaxes municipales, dont le taux peut atteindre 1.5 %, sont sources de complexité pour les contribuables (Braz, Manuel Campos et Cabral, 2022^[72]). Les prélèvements directs à la source sont souvent trop élevés, ce qui donne lieu à des demandes de remboursement importantes l'année suivante, dont le volume global a excédé 2 % du PIB au cours du passé récent. Cela représente des coûts supplémentaires considérables pour les entreprises (EC, 2022^[55]). Les incitations fiscales liées à l'impôt sur les sociétés destinées à favoriser l'investissement, la recherche-développement (R-D) (OECD, 2021^[73]) et, plus récemment, l'augmentation des salaires devraient être évaluées avec soin et progressivement supprimées si elles s'avèrent inefficaces. Au vu des données d'expérience internationales dont on dispose concernant les incitations fiscales liées à l'impôt sur les sociétés fondées sur la masse salariale qui visent à renforcer l'emploi ou à favoriser la progression des salaires, leur bilan est mitigé. En France, ces allègements d'impôt n'ont pas eu d'effet significatif, notamment sur les jeunes et les petites entreprises, pour lesquelles l'impact des réductions différées d'impôt sur les sociétés tend à être plus faible (Bozio, Cottet et Malgouyres, 2018^[74]). En outre, il pourrait être judicieux de revoir les taux d'imposition différenciés selon la taille des sociétés, dont le champ d'application a été élargi en 2023, étant donné qu'ils sont susceptibles d'entraver la croissance des petites entreprises (Garicano, Lelarge et Van Reenen, 2016^[75]).

De même, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) reste caractérisée par des exonérations ou des taux réduits appliqués à un large éventail de biens et de services (EC/CASE, 2022^[76]). En 2020, le ratio entre les recettes de TVA effectivement collectées et celles qui auraient théoriquement été obtenues si la TVA avait été appliquée au taux normal à l'ensemble de la consommation finale s'établissait à 49 %, soit nettement en deçà de la moyenne de l'OCDE de 56 % (OECD, 2022^[69]). De nombreux biens et services assujettis à un taux réduit ne semblent pas contribuer de manière importante à réduire les inégalités de revenu (Braz et Da Cunha, 2009^[77]). Ainsi, les taux réduits appliqués aux activités d'entretien, de construction et de rénovation de logements ont un effet limité sur l'emploi et tendent à bénéficier aux ménages les plus aisés. En outre, une fois le redressement de ces secteurs confirmé, il serait raisonnable de revoir les taux réduits appliqués aux hôtels et aux restaurants, qui tendent à bénéficier dans une large mesure aux propriétaires de ces entreprises (Benzarti et Carloni, 2019^[78]), ainsi qu'aux ménages les plus riches.

Graphique 1.18. Le niveau des recettes d'impôt sur les sociétés est dans la moyenne malgré un taux nominal d'imposition élevé



Source : OCDE (2023), Statistiques de l'impôt sur les sociétés : quatrième édition.

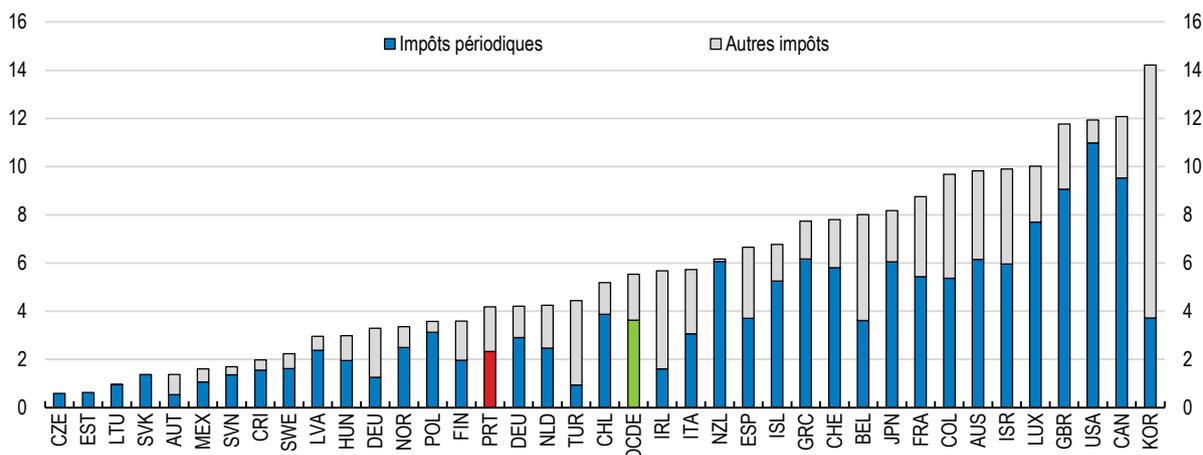
StatLink  <https://stat.link/qzwi24>

En outre les impôts sur la propriété immobilière et les droits de succession sont relativement faibles, ce qui laisse à penser qu'il serait possible de les revoir à la hausse (OECD, 2021^[7]) (Graphique 1.19). La taxe municipale sur les biens immobiliers (IMI, *Imposto Municipal sobre Imóveis*) prélevée périodiquement ne représentait que 0.8 % du PIB en 2021, et son montant dépend de la valeur de référence du bien, de la commune, ainsi que des caractéristiques du ménage et de son revenu. En outre, certains primo-

acquéreurs de logements et certains biens en sont exemptés. Il faudrait revoir l'assiette de l'IMI et l'élargir, notamment en supprimant certaines des nombreuses exonérations le concernant. Cela devrait aller de pair avec une réduction de la place occupée par les taxes sur les transactions, dont les effets négatifs sur la mobilité résidentielle et celle de la main-d'œuvre ont été mis en évidence (OCDE, 2022^[79]). Il est également possible de recourir davantage aux taxes liées à l'environnement (voir ci-après).

Graphique 1.19. La fiscalité du patrimoine pourrait être améliorée

Recettes d'impôts sur le patrimoine en proportion des recettes fiscales totales en 2020



Note : Les données se rapportent à 2019 pour l'Australie, la Grèce, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la moyenne de l'OCDE. Les données recouvrent les impôts acquittés par les ménages et les autres contribuables ainsi que les biens immobiliers des ménages et des autres contribuables.

Source : OCDE (2022), La fiscalité immobilière dans les pays de l'OCDE, Études de politique fiscale de l'OCDE, n° 29, Éditions OCDE, Paris.

StatLink  <https://stat.link/v593nm>

Tableau 1.6. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant la viabilité budgétaire

Recommandations des <i>Études antérieures</i>	Mesures prises depuis 2021
Simplifier le système fiscal en réduisant le recours aux dispositions spéciales (exonérations ou taux spéciaux, par exemple) et les ambiguïtés de formulation des règles fiscales.	Le Portugal est en train de mettre sur pied une unité chargée de réaliser régulièrement un suivi et une évaluation des dépenses fiscales. Néanmoins, le taux réduit d'impôt sur les sociétés instauré à titre temporaire a été prolongé en 2023. Une nouvelle exonération partielle d'impôt sur le revenu des personnes physiques applicable aux jeunes travailleurs ainsi qu'une nouvelle exonération partielle d'impôt sur les sociétés ont également été créées en 2023.
Veiller à une mise en œuvre transparente et efficace des programmes financés par des fonds de l'Union européenne (UE). Donner la priorité aux projets qui ont le plus fort impact économique et social en s'appuyant sur des analyses coûts-avantages.	Le Portugal a commencé à mettre en œuvre son plan pour la reprise et la résilience, mais les dépenses prévues ont été en partie reportées.
Accélérer la mise en œuvre de la réforme budgétaire de 2015. Affecter les ressources nécessaires au développement de la collecte des données, de leur interopérabilité et des capacités d'analyse.	Le plan pour la reprise et la résilience prévoit la modernisation et la simplification de la gestion des finances publiques, notamment via la mise en œuvre intégrale de la réforme budgétaire de 2015.
Appliquer comme il se doit le mécanisme liant l'augmentation de l'âge de la retraite à l'allongement de l'espérance de vie, de façon à continuer d'assurer la viabilité financière du système de retraite à long terme. Élargir le champ d'application de ce mécanisme d'indexation à l'âge minimum de départ en retraite anticipée.	En décembre 2022, l'âge normal d'admission au bénéfice d'une pension de retraite a été maintenu à 66 ans et 4 mois en 2024, compte tenu de l'évolution de l'espérance de vie.
Revaloriser le revenu minimum garanti et élargir sa portée.	L'indice de soutien social (IAS, <i>Indexante dos Apoios Sociais</i>), qui est la valeur de référence utilisée dans le cadre de nombreux programmes d'aide sociale, a été revalorisé de 8.4 % en 2023.

Encadré 1.5. Estimation indicative des effets budgétaires de certaines réformes

Les effets budgétaires *potentiels* des recommandations formulées à l'intention des pouvoirs publics dans cette *Étude* sont présentés dans l'Encadré 1.6 ci-après. Ces estimations ne tiennent pas compte de certains effets indirects, comme ceux induits par l'impact positif des réformes sur la croissance et les recettes publiques, et l'effet budgétaire de certaines recommandations ne peut pas être quantifié.

Tableau 1.7. Estimation indicative des effets budgétaires de certaines réformes

Réforme	Effet budgétaire à moyen terme [économies (+)/coûts (-)] (en % du PIB)
Améliorer l'efficacité des dépenses publiques, hors dépenses de santé	0.6
Améliorer l'efficacité des dépenses de santé (chapitre 2)	0.4
Accroître les dépenses axées sur la recherche-développement (R-D), tout en rééquilibrant les aides en faveur des petites et moyennes entreprises (PME)	-0.2
Augmenter les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail, notamment pour les petites entreprises	-0.1
Améliorer les prestations familiales et pour enfants à charge	-0.2
Revoir à la hausse les taxes environnementales en prenant des mesures d'accompagnement :	
- Effet sur les recettes	1.0
- Soutien supplémentaire destiné à aider les ménages les plus vulnérables et à accélérer l'investissement dans la mobilité verte	-0.9
Améliorer la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et l'impôt sur les sociétés :	
- en rationalisant les taux réduits et	1.0
- en réduisant les taux nominaux d'imposition	-1.0
Rehausser les impôts sur la propriété immobilière tout en réduisant le coin fiscal sur le travail :	
- relever les impôts sur la propriété immobilière	0.3
- réduire le coin fiscal	-0.3
Effet global	0.6
dont variation des dépenses	-0.4

Note : Ces estimations quantifient de manière approximative l'effet budgétaire annuel à moyen terme de certaines des recommandations formulées dans la présente *Étude*. Elles reposent sur les hypothèses suivantes : i) l'efficacité des dépenses publiques est améliorée comme dans OCDE (2021) et l'amélioration de l'efficacité des dépenses de santé correspond à la différence moyenne sur la période 2020-60 entre le scénario de référence et le scénario de vieillissement en bonne santé décrits dans Commission européenne (2021) ; ii) les subventions à la R-D des entreprises mesurées en proportion du PIB sont augmentées de 0.2 point de pourcentage et les aides existantes font l'objet d'un rééquilibrage à hauteur de 0.2 point de pourcentage ; iii) les dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail augmentent de 0.1 point de PIB ; iv) le niveau des prestations familiales en nature s'accroît de 0.2 point de PIB ; v) l'augmentation des taxes environnementales en proportion du PIB les porte au niveau de la moyenne du quintile supérieur des pays de l'OCDE (c'est-à-dire de 2.6 % à 3.6 % du PIB), la majeure partie des recettes étant utilisée pour indemniser les ménages pauvres et pour investir dans la mobilité électrique et les transports en commun ; vi) une réduction des taux nominaux de la TVA et de l'impôt sur les sociétés est financée par une rationalisation des taux réduits et des exonérations ; et vii) le niveau global des impôts sur la propriété immobilière est rehaussé de 0.3 point de PIB, tandis que le coin fiscal est réduit.

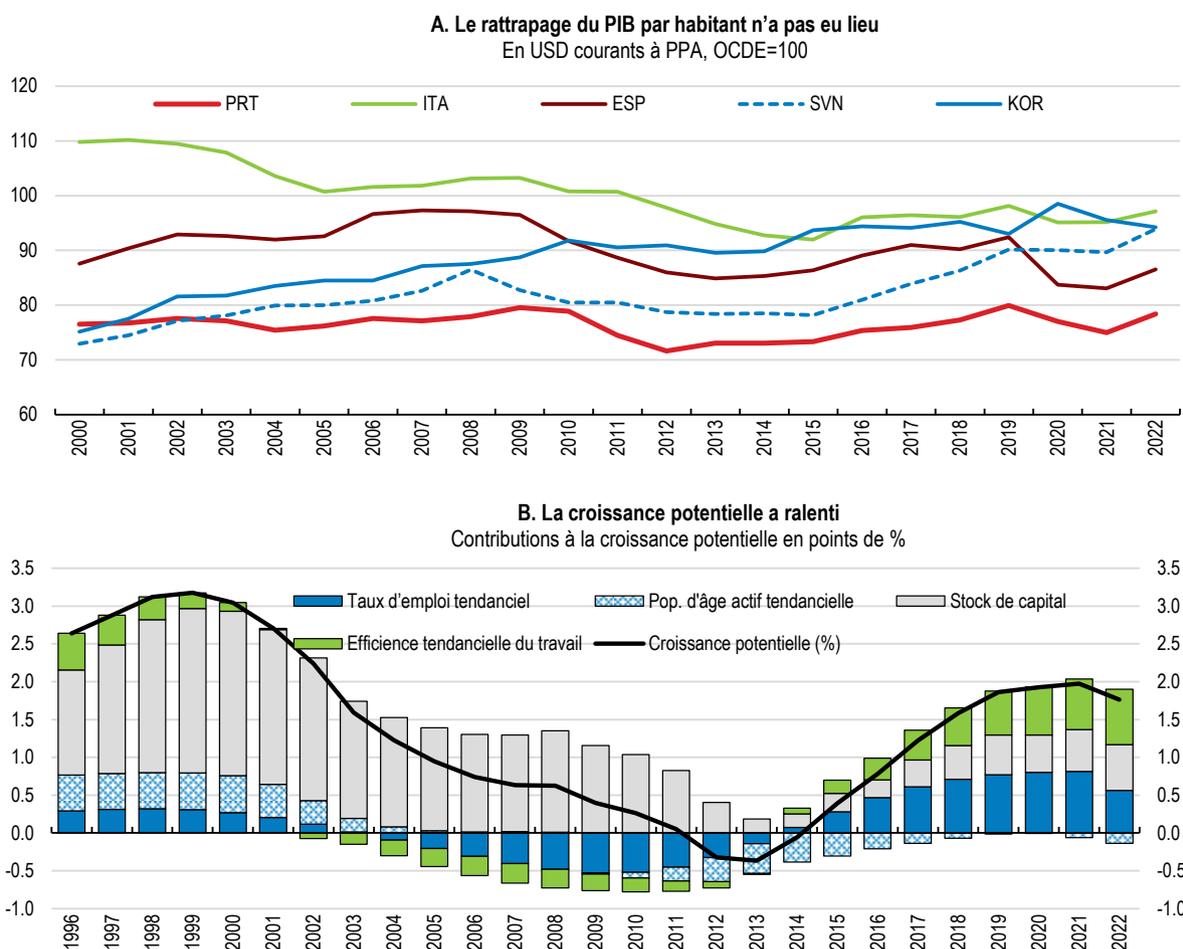
Source : OCDE (2021^[7]), Études économiques de l'OCDE : Portugal, Éditions OCDE, Paris ; Commission européenne (2021^[52]), The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070) ; et calculs de l'OCDE.

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

Des réformes complémentaires sont nécessaires pour alimenter la poursuite de l'augmentation de l'emploi, de la productivité et du revenu des ménages. Au cours des vingt dernières années, la croissance du PIB du Portugal n'a pas permis un véritable rattrapage par rapport à la moyenne de l'UE ou de l'OCDE (Graphique 1.20). En 2021, le PIB par habitant s'établissait aux alentours de 75 % de la moyenne de l'OCDE, et il était inférieur d'un tiers à la moyenne de l'Allemagne et de la France, soit des niveaux similaires à ceux observés au début des années 2000. Alors qu'il s'agit d'un vecteur potentiel important de

rattrapage économique, la croissance de la productivité est lente et orientée à la baisse depuis 25 ans. L'accumulation de capital par travailleur a sensiblement diminué, et ce bien avant la crise, comme dans la plupart des économies comparables. La productivité multifactorielle, qui est plus étroitement liée à l'innovation, a également ralenti et semble faible en termes de comparaison internationale. En outre, au cours des années à venir, le niveau élevé de la dette des entreprises, la légère augmentation prévue du taux de chômage et la désorganisation du système d'enseignement et de formation pendant la pandémie, ainsi que l'augmentation des coûts énergétiques, pourraient peser lourdement sur la capacité d'investissement des entreprises et leur productivité.

Graphique 1.20. Il faut renforcer la croissance pour étayer la progression du niveau de vie



Source : OCDE (2023), Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données) ; et OCDE (2023), base de données sur la productivité.

StatLink  <https://stat.link/zv4ts1>

D'après des simulations illustratives effectuées par l'OCDE, les principales recommandations formulées dans cette *Étude* pourraient se traduire par une augmentation du PIB par habitant de 2.2 % au bout de 10 ans et de 4.1 % sur le long terme, principalement via un renforcement de la croissance de la productivité (Encadré 1.6). Des mesures destinées à améliorer l'environnement institutionnel, par exemple en réduisant les obstacles réglementaires, en renforçant les aides aux PME et en améliorant l'efficacité du système judiciaire, entraîneraient une accélération de la croissance, découlant en grande partie d'un renforcement des gains de productivité et de l'investissement. Des réformes du marché du travail favorisant les embauches sous contrat permanent, réduisant les prélèvements sur le travail et étoffant l'offre de services d'accueil des jeunes enfants contribueraient à faire reculer encore le taux de chômage de longue durée.

Renforcer la croissance de la productivité

La faible croissance de la productivité du Portugal est étroitement liée à l'affectation des ressources, en particulier à une répartition de plus en plus inefficace des emplois faisant la part belle aux entreprises peu productives, tant dans le secteur manufacturier et que dans celui des services (Graphique 1.21) (OCDE, 2019^[80] ; Dias et Robalo Marques, 2020^[81]). Les entreprises à la traîne, définies comme les moins productives dans un secteur donné, tendent à se caractériser par une très faible productivité par rapport à leurs homologues (OCDE, 2021^[82]). Entre 2009 et 2015, le redéploiement des ressources en main-d'œuvre et en capital vers les entreprises les plus productives a nettement ralenti. Cela tenait peut-être en partie à la lourdeur de la réglementation, celle-ci tendant à entraver l'entrée des entreprises sur le marché et leur croissance, ainsi que l'affectation des ressources aux entreprises en place plus efficaces. En outre, contrairement à ce que l'on avait pu observer lors des précédentes crises, la sortie du marché des entreprises peu productives ne s'est pas accélérée pendant la crise liée au COVID-19 (Banco de Portugal, 2021^[83] ; Kozeniauskas, Moreira et Santos, 2022^[84]).

Encadré 1.6. Effet potentiel sur la croissance de certaines réformes recommandées par l'OCDE

L'effet estimé de certaines réformes structurelles essentielles proposées dans cette *Étude* est calculé à partir des relations antérieures entre réformes et taux de croissance dans les pays de l'OCDE (Tableau 1.8). Ces estimations reposent sur l'hypothèse d'une mise en œuvre rapide et complète des réformes.

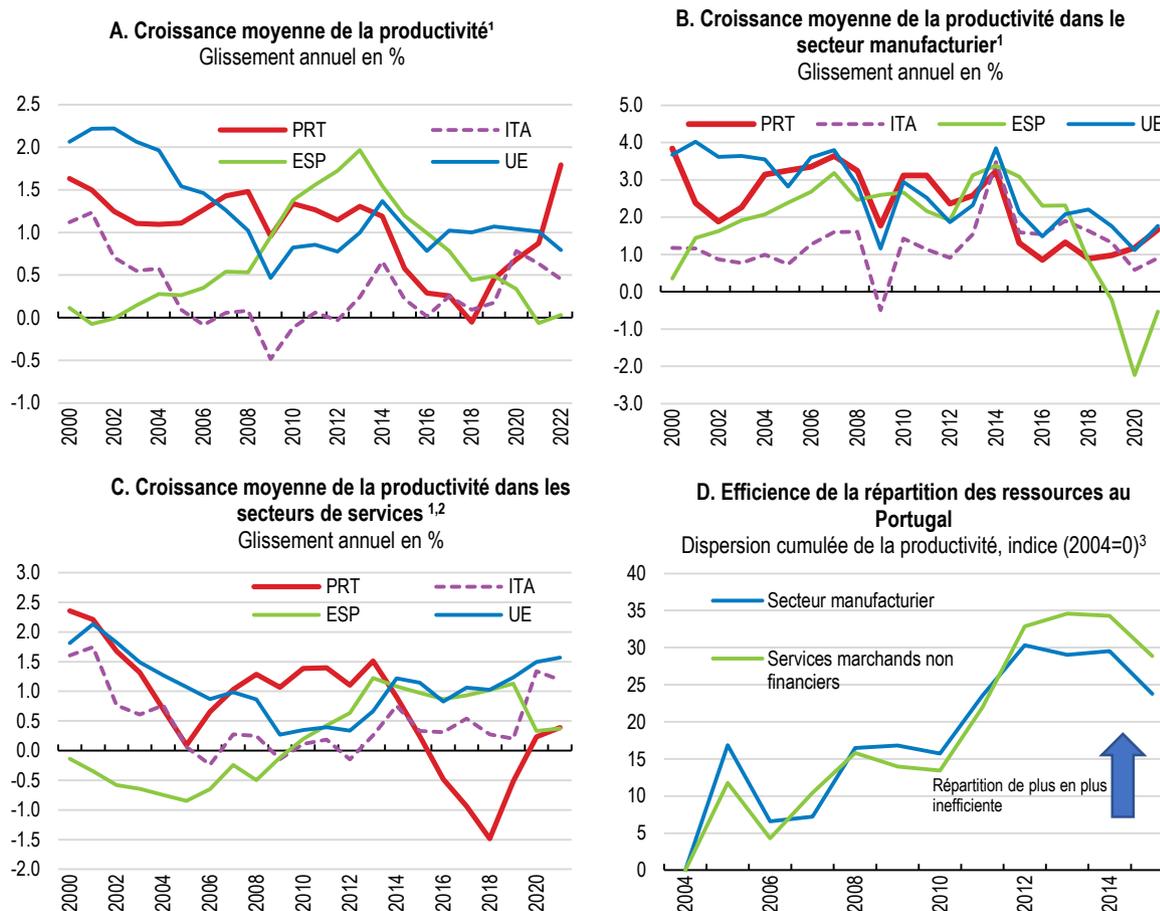
Tableau 1.8. Effet potentiel de certaines réformes proposées dans cette *Étude* sur le PIB par habitant

	Effet sur le PIB par habitant ¹			Décomposition de l'effet à long terme ¹	
	Au bout de 5 ans	Au bout de 10 ans	Effet à long terme	Via l'emploi	Via la productivité
Renforcer les politiques actives du marché du travail pour les petites entreprises (en augmentant les ressources qui leur sont consacrées de 0.1 point de PIB)	0.2	0.3	0.4	0.1	0.4
Accroître les aides directes à la R-D destinées aux PME (de 0.4 point de PIB) ²	0.0	0.2	0.4	0.0	0.4
Améliorer l'efficacité du système judiciaire et l'exécution des contrats ²	0.2	0.9	2.0	0.0	2.0
Revoir la réglementation des services professionnels ³	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1
Rééquilibrer la protection de l'emploi entre les différents types de contrat ⁴	0.1	0.2	0.6	0.1	0.5
Rehausser les impôts sur le patrimoine et les taxes environnementales, tout en réduisant les prélèvements sur le travail ⁵	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Augmenter le niveau global des prestations familiales en nature de 0.2 point de PIB	0.3	0.4	0.4	0.3	0.1
Effet global sur le PIB par habitant	0.9	2.2	4.1	0.6	3.6

1. Tous les chiffres sont arrondis à la décimale la plus proche. Les estimations reposent sur l'hypothèse d'une mise en œuvre intégrale des réformes. 2. Comme dans OCDE (2021), l'estimation de l'effet induit par les réformes relatives à l'efficacité du système judiciaire et à l'exécution des contrats correspond à une augmentation de l'indice de l'état de droit tiré des Indicateurs mondiaux de gouvernance de la Banque mondiale de 1.14 à 1.4 (qui est la médiane de l'OCDE). 3. On pose l'hypothèse que les réformes des dispositions applicables aux professions réglementées portent le sous-indicateur de réglementation des marchés de produits (RMP) de l'OCDE relatif à la réglementation des services professionnels de 2.4 à 1.3 (soit le niveau observé aux Pays-Bas). 4. Il est supposé que les réformes portent le niveau des indemnités accordées en cas de licenciement abusif, telles qu'elles sont mesurées par l'indicateur de l'OCDE relatif à la législation sur la protection de l'emploi, de 20 mois à 12.4 mois de salaire (comme en France). 5. On pose l'hypothèse que l'augmentation des recettes d'impôts sur le patrimoine (de 0.3 point de PIB) et de taxes environnementales (de 0.2 point de PIB) permet de réduire le coin fiscal de 0.6 point de pourcentage.

Source : Estimations de l'OCDE fondées sur B. Égert et P. Gal (2017^[85]), « The quantification of structural reforms in OECD countries: A new framework », OECD Journal : Economic Studies, Vol. 2016/1 ; OCDE (2021^[7]), *Études économiques de l'OCDE : Portugal*, Éditions OCDE, Paris ; Guillemette, Y. et D. Turner (2018^[86]), « The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060 », *Études de politique économique de l'OCDE*, n° 22, Éditions OCDE, Paris.

Graphique 1.21. Les gains de productivité ont évolué à la baisse



1. Moyenne mobile retardée sur 5 ans du taux de croissance du PIB par heure travaillée. 2. Les services aux entreprises excluent l'immobilier. 3. Ce graphique montre les coefficients estimés de variables indicatrices annuelles dans une régression de la variance logarithmique de la productivité du travail intrasectorielle au Portugal, et par couple pays-secteur dans un ensemble de pays de référence, effectuée en prenant la première année comme référence (Desnoyers-James et al., 2019). La dispersion est mesurée par le ratio entre le 9e et le 1er déciles de la distribution de la productivité des entreprises. Les équations sont estimées séparément pour le secteur manufacturier, d'une part, et les services marchands non financiers, d'autre part.

Source : OCDE (2023), base de données sur la productivité ; OCDE (2019), « Portugal : Productivity », OECD Insights on Productivity and Business Dynamics, février 2019 ; et Desnoyers-James, I., S. Calligaris, et F. Calvino (2019), « DynEmp and MultiProd: Metadata », OECD Science, Technology and Industry Working Papers, Éditions OCDE, Paris.

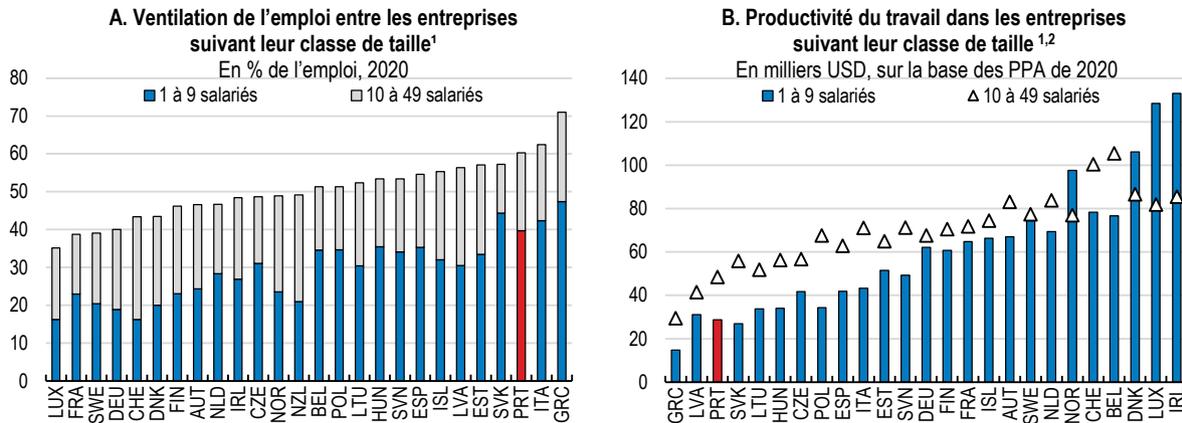
StatLink  <https://stat.link/sdextn>

Aider les petites entreprises innovantes à grandir

L'écart de productivité qui sépare les entreprises portugaises de celles des autres économies de l'OCDE est particulièrement ample pour les micro- et les petites entreprises (OECD, 2019_[80]). Ces dernières sont nettement moins productives que les entreprises de plus grande taille (Graphique 1.22). Les jeunes pousses (*start-ups*) et les jeunes entreprises ont une croissance plus lente que dans d'autres pays de l'OCDE, tandis que l'emploi est concentré dans les microentreprises et les PME (OECD, 2019_[87]) : les microentreprises (celles qui comptent jusqu'à neuf salariés) représentent 40 % de l'emploi total du secteur des entreprises et les entreprises comptant jusqu'à 50 salariés plus de 60 %, soit un niveau nettement supérieur à ceux observés dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Le poids relatif des travailleurs indépendants est également plus élevé au Portugal que dans le reste de la zone OCDE. Cela dit, les entreprises de taille moyenne et les grandes entreprises ne représentent que 16 % et 24 % de la population active occupée, respectivement, soit moins que dans de nombreux autres pays de l'OCDE.

Cela tient en partie à la structure de l'économie portugaise, mais les petites entreprises représentent aussi des proportions relativement élevées de l'emploi total dans le secteur manufacturier et dans les services à forte intensité de savoir.

Graphique 1.22. Les micro- et les petites entreprises emploient la plupart des travailleurs, mais leur productivité est faible



1. Secteur des entreprises, hors activités financières et d'assurance.

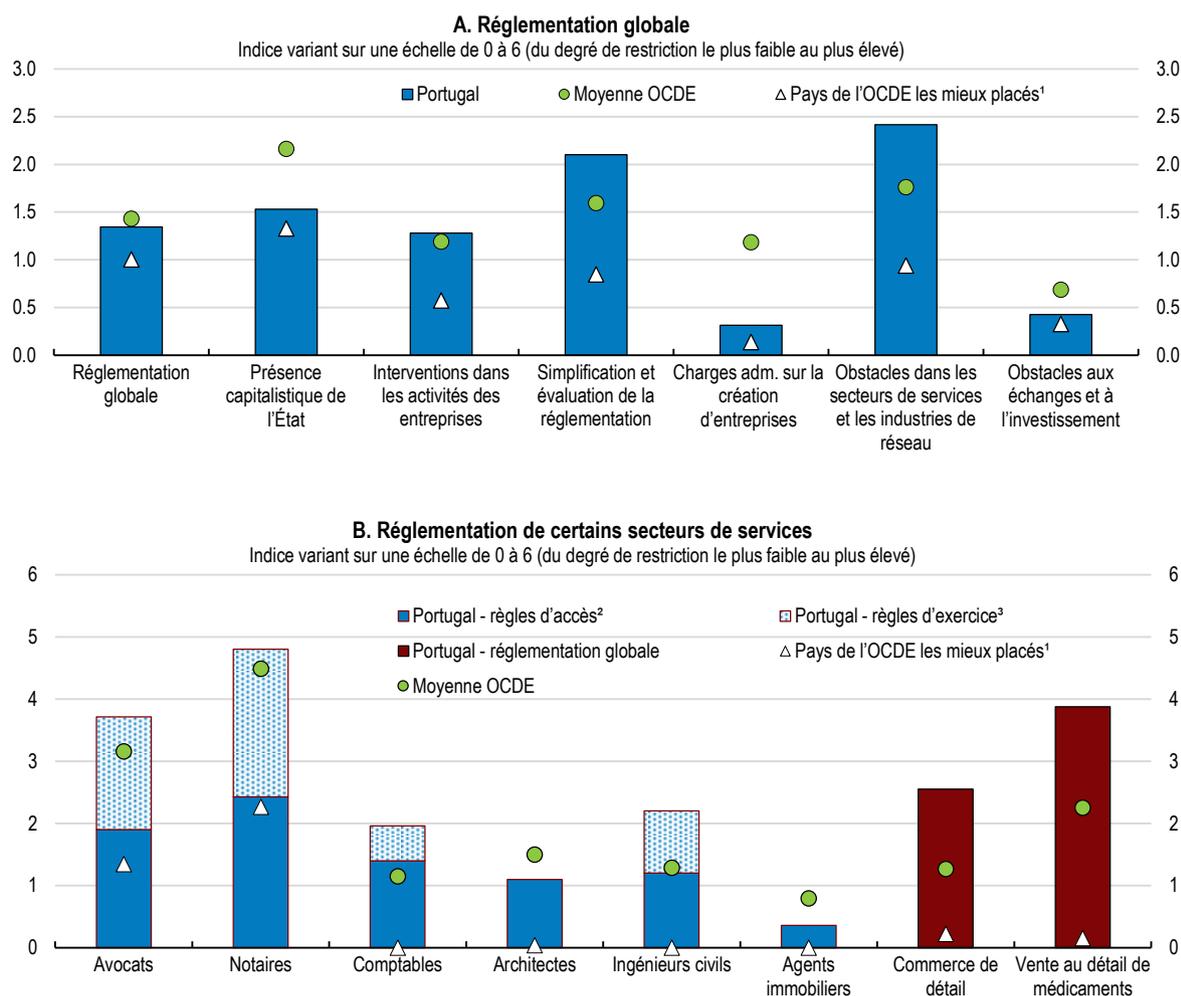
2. Valeur ajoutée par personne occupée en 2020.

Source : OCDE (2023), Statistiques des structures de l'industrie et des services ; Statistiques sur les entreprises par classe de taille ; et base de données sur les comptes nationaux.

StatLink  <https://stat.link/vbnje6>

La réglementation et les dispositifs d'incitation applicables aux entrepreneurs favorisent raisonnablement leurs activités au Portugal, et les récentes réformes ont encore renforcé cet environnement propice. Le Portugal est relativement bien classé à l'aune de l'indicateur de réglementation des marchés de produits (RMP) de l'OCDE, qui mesure les obstacles réglementaires à l'entrée des entreprises sur ces marchés et à la concurrence, même si les sous-indicateurs montrent que la réglementation reste relativement restrictive dans certains secteurs, notamment dans diverses professions et dans le commerce de détail (Graphique 1.23). Des progrès ont été accomplis dans plusieurs domaines. Ainsi, l'économie portugaise est maintenant une des plus ouvertes à l'investissement étranger, le Guichet de l'entrepreneur (*Balcão do Empreendedor*) vise à simplifier l'entrepreneuriat et la gestion des entreprises en offrant un guichet unique numérique, et le programme SIMPLEX a progressivement réduit les charges administratives (OECD, 2020^[88]). Il est néanmoins possible de faire en sorte que l'élaboration des politiques publiques repose davantage sur des données probantes au Portugal, notamment en matière d'analyses d'impact de la réglementation (OECD, 2021^[89] ; EC, 2022^[55]). Le gouvernement portugais a récemment entrepris diverses réformes clés pour la réalisation et le renforcement des analyses d'impact de la réglementation (AIR). Bien que le rôle des AIR ait été accru, elles ne sont pas encore utilisées dans le cadre des consultations organisées avec des parties prenantes sur les projets d'instruments de réglementation, et les résultats des AIR préliminaires ainsi que des AIR pourraient être partagés à différents stades des consultations, comme au Canada (OECD, 2016^[90]). En outre, il n'est pas obligatoire d'organiser une consultation du public ni de réaliser une AIR pour les textes législatifs d'initiative parlementaire. Un recours plus fréquent aux évaluations *ex post* contribuerait également à garantir que les règles en vigueur restent d'actualité et permettent toujours d'atteindre les objectifs qui les sous-tendent, ce qui pourrait passer par exemple par la mise en place d'examen « approfondis » dans certains secteurs ou domaines de l'action publique (OECD, 2021^[89] ; 2023^[91]).

Graphique 1.23. La réglementation des marchés de produits reste restrictive dans certains secteurs



1. L'agrégat « Pays de l'OCDE les mieux placés » correspond à la moyenne des données relatives aux 5 pays de l'OCDE dont la réglementation induit le moins d'effets de distorsion.

2. Les règles d'accès désignent les dispositions applicables aux nouveaux entrants dans la profession considérée.

3. Les règles d'exercice désignent les dispositions qui régissent les activités des professionnels déjà présents sur le marché.

Source : OCDE (2019), Indicateurs de réglementation des marchés de produits.

StatLink  <https://stat.link/psb6iy>

Par ailleurs, certains instruments de réglementation ne promeuvent pas suffisamment la concurrence dans des secteurs importants qui fournissent des produits intermédiaires, comme les services professionnels, ce qui peut alourdir les coûts des entreprises et entraver la croissance (Graphique 1.23) (OECD, 2021^[7]). La réforme des professions réglementées prévue dans le plan pour la reprise et la résilience du Portugal et la réforme en cours des obligations imposées en matière d'autorisations offrent l'occasion de remédier à ces obstacles. Pour l'heure, ils prennent notamment la forme de droits de propriété et d'exercice subordonnés à des conditions de nationalité dans certains services professionnels, de pouvoirs de protection conférés à des organismes de réglementation professionnels, et de droits exclusifs en vertu desquels certaines tâches sont réservées aux membres d'une profession. Dans l'évaluation d'impact sur la concurrence de 2018 consacrée par l'OCDE aux professions autoréglementées au Portugal, des recommandations ont été formulées en vue de remédier à ces obstacles. Comme cela a été souligné dans la précédente *Étude économique* et par l'Autorité de la concurrence portugaise, leur pleine mise en œuvre devrait être une priorité pour les responsables de l'action publique (OECD, 2021^[7] ; AdC, 2021^[92]). En

outre, la réglementation applicable au commerce de détail est plus restrictive dans la plupart des autres économies de l'OCDE, en raison du caractère relativement strict des obligations à satisfaire en matière d'enregistrement et d'autorisations. Simplifier encore les procédures, en réduisant le nombre de permis et le nombre d'entités intervenant, en raccourcissant les délais de procédure, en recourant davantage à l'approbation tacite et en allégeant le coût d'expansion des activités, devrait contribuer à étayer la croissance des entreprises.

La situation macroéconomique dégradée exige également de renforcer la capacité des mécanismes d'insolvabilité, afin que le flux potentiel à venir d'entreprises en difficulté puisse être absorbé, que le plus grand nombre possible d'entreprises viables parvienne à se restructurer, et que les pertes sur prêts connexes puissent être limitées. Le délai moyen de règlement des affaires civiles et commerciales au Portugal a continué de diminuer et est maintenant proche de la moyenne de l'UE (EC, 2022^[93]), mais la durée estimée des procédures d'insolvabilité reste bien supérieure à la moyenne de l'OCDE, et l'efficacité des tribunaux administratifs et fiscaux pourrait être améliorée (OECD, 2021^[7] ; Bank of Portugal, 2022^[13]). Comme l'avait recommandé l'OCDE (2020^[94]), le plan pour la reprise et la résilience prévoit la création d'une plateforme intégrée en matière d'insolvabilité, permettant de dématérialiser les procédures et de réduire les charges administratives. Il y est également proposé de réexaminer le cadre de l'insolvabilité. Pour aller plus loin, les autorités pourraient mettre en place des tribunaux spécialisés dans ce domaine sur tout le territoire, sachant que 6 circonscriptions judiciaires sur 23 en sont aujourd'hui dépourvues (Pereira et Wemans, 2022^[95]). Il faudrait également encourager davantage le recours aux procédures extrajudiciaires, afin d'éviter l'engorgement des tribunaux et d'accélérer les procédures. Bien qu'il existe de nouvelles procédures depuis 2019 et qu'un régime temporaire spécifiquement lié à la pandémie ait été mis en place, ils demeurent peu utilisés globalement. La création d'un portail judiciaire unique pour les entreprises, offrant des informations et des conseils juridiques, peut leur permettre de mieux connaître les options envisageables en matière de restructuration (OECD, 2020^[94]).

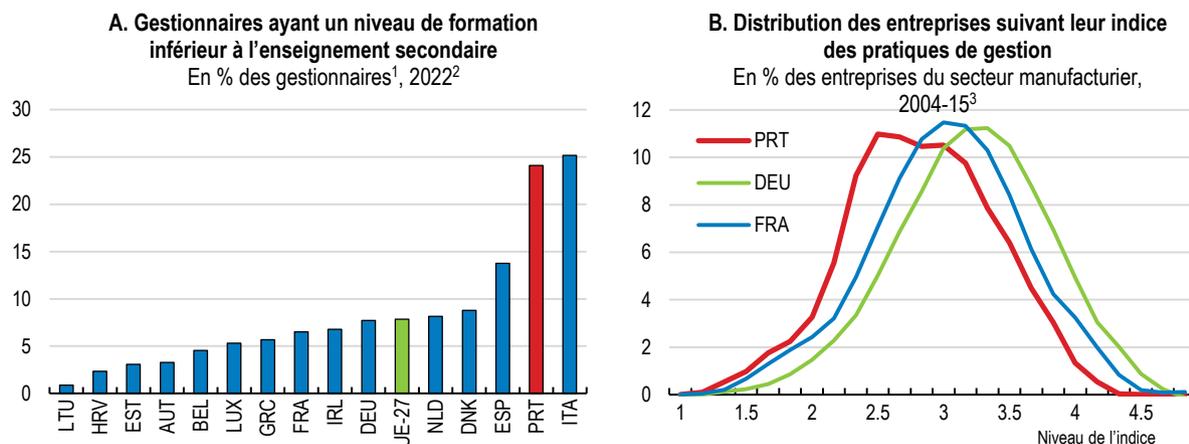
Un autre frein à la croissance de la productivité peut résider dans le manque de compétences, en particulier en matière de gestion. Le Portugal se caractérise par la proportion la plus élevée de gestionnaires ayant un niveau de formation inférieur à l'enseignement secondaire, et il semble être à la traîne d'autres pays en ce qui concerne les pratiques de gestion observées dans les entreprises de taille moyenne et les grandes entreprises (Graphique 1.24). Comme dans d'autres pays de l'OCDE, ces lacunes ont des conséquences sur la répartition des ressources, la capacité de recruter du personnel approprié, l'adoption des nouvelles technologies et le développement des compétences (Baltrunaite, Bovini et Mocetti, 2021^[96]). Les enquêtes menées sur la qualité de la gestion et les pratiques organisationnelles parmi les entreprises industrielles montrent que le Portugal accuse un retard considérable en matière d'adoption des pratiques de délégation organisationnelle couronnées de succès (partie B ; (Eurofound and Cedefop, 2020^[97])).

Or, les lacunes des pratiques de gestion ont des répercussions sur la quasi-totalité des dimensions de la productivité des entreprises, comme le font ressortir les enquêtes réalisées auprès d'elles (Alexandre, Cruz et Portela, 2021^[98] ; INE, 2018^[99]). Ainsi, les entreprises portugaises dont les pratiques de gestion sont moins structurées utilisent moins les outils informatiques, et il existe une corrélation positive entre le niveau de formation des gestionnaires des petites entreprises et leur résilience face aux récessions, tant en termes de valeur ajoutée que d'emploi. Ces données soulignent la nécessité d'améliorer les pratiques de gestion des ressources humaines et la formation en milieu professionnel, en particulier pour les postes de gestionnaire.

Parmi les politiques actives du marché du travail figurent des programmes de formation à la gestion, dont certains ont permis de renforcer l'emploi, la productivité et les exportations (Martins, 2021^[100]). Les dépenses publiques de formation ont représenté 0.16 % du PIB en 2020. Néanmoins, des frictions inhérentes au partage de l'information semblent empêcher les petites entreprises d'accéder aux politiques actives du marché du travail qui leur seraient utiles (Custodio, Hansman et Mendes, 2021^[101]). Les services publics de l'emploi pourraient donc cibler de plus en plus leurs efforts sur les petites et moyennes

entreprises (PME), notamment en faisant mieux connaître leurs services en matière d'emploi. En outre, abaisser le niveau aujourd'hui élevé des coûts de recrutement, par exemple en mettant en place des services de recrutement gratuits ciblés sur les PME, pourrait déboucher sur une augmentation des offres d'emploi (Algan, Crepon et Glover, 2020^[102]). De manière plus ambitieuse, créer des guichets uniques locaux, qui offriraient notamment aux entreprises des services publics de l'emploi conjuguant formation, recrutement et prestations de ressources humaines, permettrait une meilleure orientation des entreprises à la recherche d'information et d'appui.

Graphique 1.24. Il est possible d'améliorer les compétences en gestion



1. Proportion de gestionnaires ayant au mieux achevé le premier cycle de l'enseignement secondaire.

2. Ou dernière année connue.

3. Entreprises comptant plus de 50 salariés. L'indice est une mesure des pratiques de gestion dans 5 domaines clés : la gestion opérationnelle, le suivi des performances, la fixation des objectifs, la direction et la gestion des talents. Il varie sur une échelle allant de 1 à 5 (des pires aux meilleures pratiques).

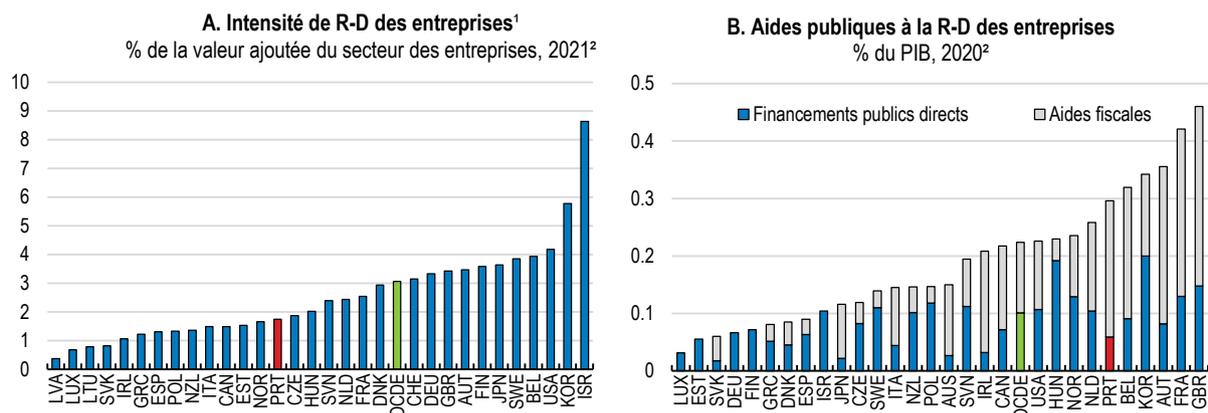
Source : Eurostat (2023), Éducation et formation (base de données) ; et Bloom, N., et al. (2021), « World Management Survey - Manufacturing », <https://doi.org/10.7910/DVN/OY6CBK>.

StatLink  <https://stat.link/te9r3h>

Favoriser la diffusion des technologies et l'innovation

Il est essentiel de stimuler l'innovation ainsi que le développement et l'adoption des technologies numériques afin de renforcer la productivité. Le Portugal est à la traîne par rapport aux autres pays de l'OCDE en ce qui concerne les investissements dans la R-D et l'assimilation des technologies numériques (OECD, 2021^[7] ; EC, 2022^[55]). Le renforcement des aides publiques à la R-D des entreprises au cours de la dernière décennie, qui sont passées de 0.1 % du PIB en 2008 à 0.3 % du PIB en 2020, ne s'est pas encore traduit par une amélioration notable des performances du Portugal en termes d'innovation (Graphique 1.25). Une diffusion plus large de ces technologies devrait également avoir des retombées positives sur les exportations portugaises (Aghion, Bunel et Antonin, 2020^[103])

Graphique 1.25. L'intensité de la R-D des entreprises est relativement faible, malgré l'accroissement du soutien des pouvoirs publics



1. Investissement dans la R-D, hors activités immobilières, administration publique et défense, sécurité sociale obligatoire, éducation, santé et activités d'action sociale, et activités des ménages employant du personnel. 2. Ou dernière année disponible.

Source : OCDE (2023), base de données des indicateurs d'incitation fiscale à la recherche-développement (R-D) ; OCDE (2023), base de données des Principaux indicateurs de la science et de la technologie.

StatLink  <https://stat.link/12sqh3>

Pour encourager les activités d'innovation, les autorités offrent de généreux crédits d'impôt sur les dépenses de R-D des entreprises et appliquent un traitement fiscal préférentiel aux petites entreprises. Ces initiatives sont les bienvenues, les petites entreprises étant plus réactives aux incitations fiscales que les grandes (OECD, 2020_[104]). Les crédits d'impôt non utilisés peuvent être reportés sur une période de huit ans, un élément particulièrement important pour les jeunes entreprises innovantes qui, au cours des premières années, ne sont souvent pas rentables et ne paient pas d'impôt sur les sociétés. Conformément aux recommandations antérieures de l'OCDE, le gouvernement pourrait envisager d'autoriser le report indéfini des crédits d'impôt non utilisés, comme c'est le cas en Belgique, en Italie et au Royaume-Uni (OECD, 2019_[33]). D'autres options de renforcement du soutien consistent à permettre les remboursements en espèces pour les entreprises déficitaires, comme en Australie, au Canada et en France, ou à réduire les retenues à la source sur les salaires de la main-d'œuvre liée à la R-D. Les avantages d'une telle réforme devraient être mis en balance avec son coût budgétaire, et son impact devrait faire l'objet d'un suivi ex post régulier.

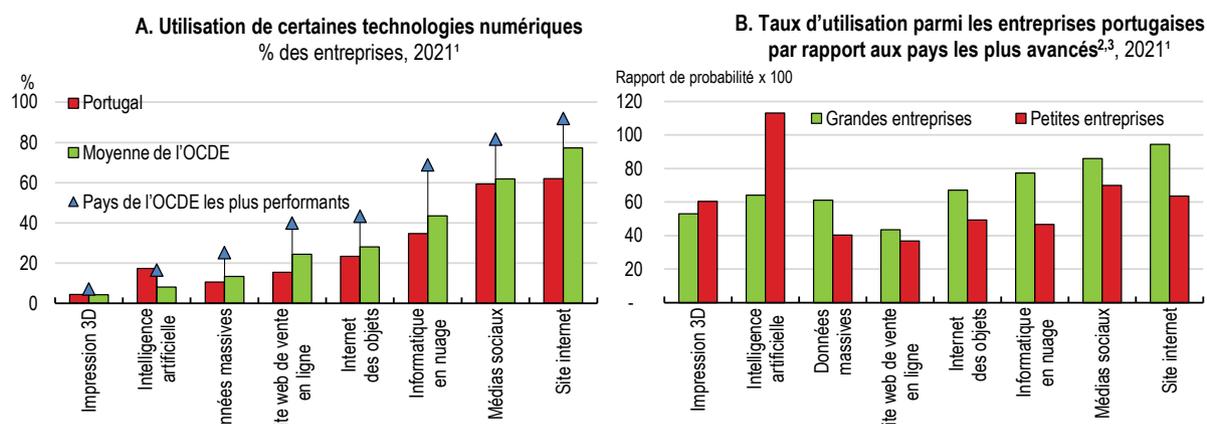
Si les incitations fiscales sont fortes, les aides publiques directes à la R-D des entreprises restent faibles par comparaison avec les autres pays de l'OCDE, malgré les augmentations enregistrées depuis 2016 (OECD, 2021_[7]). En 2019, les aides publiques directes représentaient ainsi près de 0,04 % du PIB (17 % du total des aides publiques directes du Portugal à la R-D des entreprises), contre 0,08 % du PIB en moyenne dans la zone OCDE (40 % du total des aides publiques totales à la R-D des entreprises). Les financements directs semblent revêtir une importance majeure pour favoriser la recherche fondamentale (OECD, 2021_[7]). En outre, par rapport aux crédits d'impôt, les subventions à la R-D sont en principe mieux adaptées aux entreprises jeunes et innovantes, qui n'ont souvent pas la capacité financière sur laquelle les banques fondent leur décision d'accorder des prêts en faveur de la R-D. Les aides directes peuvent par ailleurs cibler les activités d'innovation présentant un fort potentiel de diffusion des connaissances. Augmenter la part des fonds publics directs dans les aides à la R-D permettrait également de maximiser les synergies entre les différentes sources de financement, parmi lesquelles le réseau PERIN (Portugal en Europe pour la recherche et l'innovation), et de développer des financements fondés sur les résultats.

La recherche fondamentale et les liens entre les secteurs public et privé sont également essentiels au processus d'innovation. Les crédits budgétaires alloués à la R-D publique stagnent à un faible niveau depuis 2010, et une augmentation ciblée des financements alloués à la recherche publique serait bénéfique. Le Portugal obtient des résultats inférieurs à la moyenne de l'UE en ce qui concerne la part des

co-publications scientifiques public-privé dans le total des publications (EC, 2022^[55]). Au Portugal, la politique en matière de recherche a eu tendance à privilégier la recherche universitaire, et les chercheurs n'ont pas toujours les moyens de participer à des activités de recherche et d'innovation menées en collaboration avec les entreprises et le secteur public (OECD, 2022^[105]). Le programme CoLAB visant des partenaires du secteur des entreprises pourrait être complété par des collaborations formelles structurées entre des entreprises ayant peu d'expérience en matière de R-D et des établissements polytechniques qui tendent à mettre davantage l'accent sur les connaissances professionnelles. (OECD, 2019^[106]). La diffusion à grande échelle de boîtes à outils pour les accords de partenariat public/privé et l'identification des principaux centres d'expertise nationaux permettraient également de renforcer les liens entre le monde de la recherche et celui des entreprises.

De plus, une diffusion plus large des technologies numériques pourrait également renforcer l'efficacité des processus opérationnels. Les entreprises portugaises, notamment les plus petites, sont à la traîne en matière d'adoption des technologies de l'information et des communications, en particulier de celles qui sont bien adaptées aux petites entreprises comme l'informatique en nuage (Graphique 1.26). Bien que les infrastructures de communication du Portugal soient bien développées et que la plupart des régions disposent d'une connectivité haut débit et très haut débit, dans les petites entreprises, le manque de formation des dirigeants et des employés et la connaissance insuffisante des mécanismes d'aide constituent un obstacle à l'adoption des technologies numériques (voir ci-avant). Réduire le coût de l'utilisation du haut débit et des technologies de télécommunications, qui sont élevés et augmentent rapidement, en faciliterait l'adoption par les petites entreprises (ANACOM, 2022^[107]). Comme le recommandent les Études antérieures, la réduction des coûts associés à un changement de fournisseur et des durées minimales d'engagement auxquelles sont astreints les consommateurs, ainsi que la fourniture d'informations sur la qualité des services, pourraient stimuler la concurrence (OECD, 2021^[7]). En outre, les aides publiques pourraient être davantage axées sur la subvention du coût de l'informatique en nuage et d'autres technologies permettant des gains d'efficacité. Le Plan pour la reprise et la résilience prévoit une enveloppe de 650 millions EUR pour aider les petites et moyennes entreprises et leurs salariés à adopter les technologies numériques grâce à des formations et à des crédits d'impôt. Combiner aides financières et suivi technique pourrait favoriser l'adoption des innovations numériques, comme cela a été le cas en Allemagne, en Finlande et en Italie (OECD, 2021^[108]).

Graphique 1.26. La diffusion des technologies numériques est inégale



1. Ou dernière année disponible.

2. Moyenne des cinq pays où les taux d'utilisation des petites et grandes entreprises sont les plus élevés.

3. Les petites entreprises comptent entre 10 et 50 salariés et les grandes entreprises plus de 250 salariés.

Source : Calculs de l'OCDE fondés sur OCDE (2023), base de données sur l'accès et l'utilisation des TIC par les entreprises.

StatLink  <https://stat.link/1a35pz>

Tableau 1.9. Recommandations antérieures de l'OCDE pour stimuler la productivité

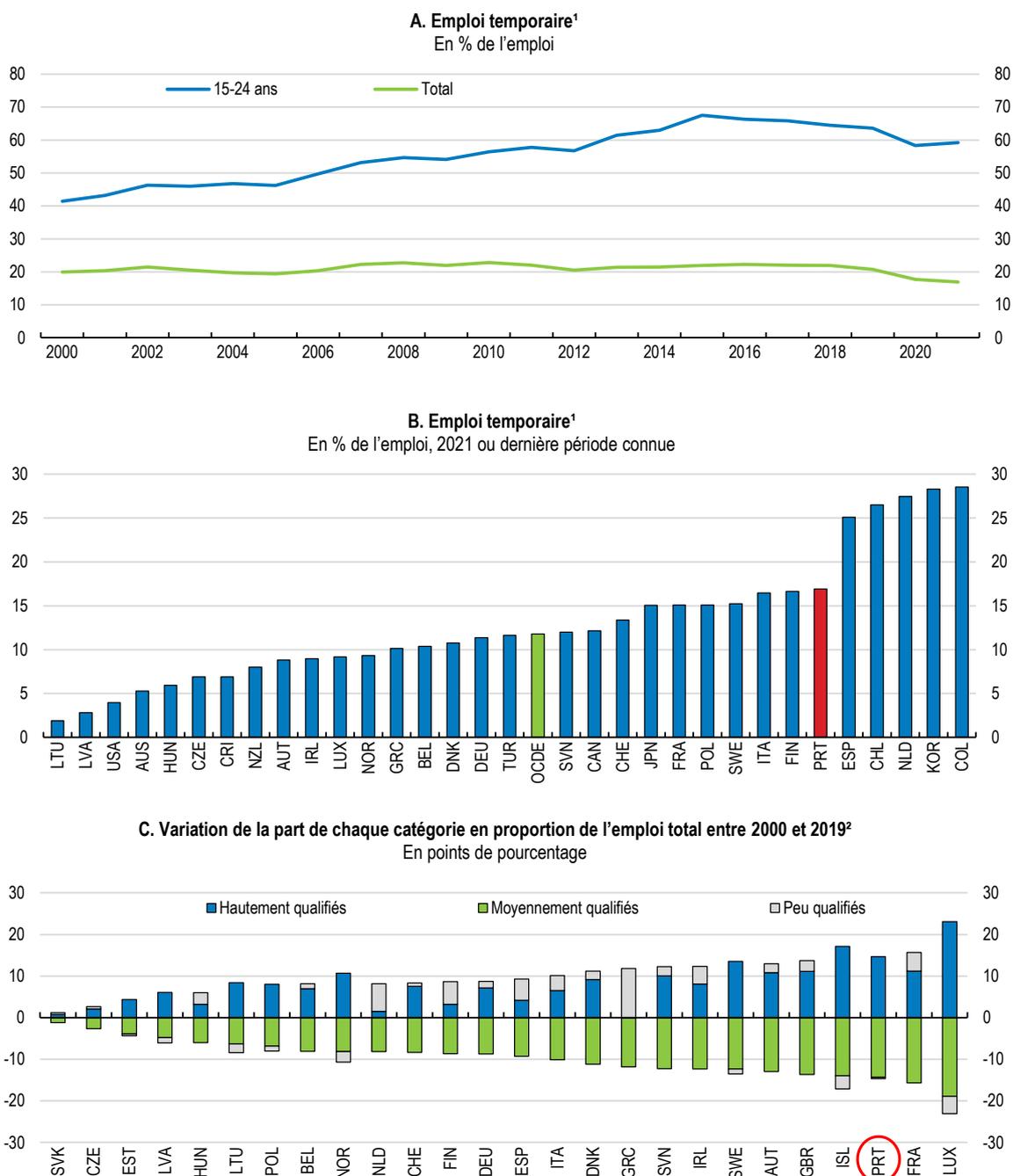
Recommandations des Études antérieures	Mesures prises depuis 2021
Lever les obstacles à la mobilité des consommateurs entre les fournisseurs de télécommunications, par exemple en limitant l'application de clauses de loyauté dans les contrats et en apportant une information plus claire sur la qualité des services.	Aucune mesure n'a été prise.
Accélérer et développer l'offre de ressources numériques suffisantes dans les établissements scolaires et auprès des enseignants, notamment une formation régulière en cours d'emploi à l'utilisation des TIC.	Le Plan pour la reprise et la résilience prévoit des investissements à hauteur de 666 millions EUR pour la modernisation des établissements d'éducation et de formation professionnelles.
Envisager de mettre en place un compte personnel de formation pour les adultes, assorti de chèques-formation plus généreux pour les travailleurs peu qualifiés.	Aucune mesure n'a été prise.
Élargir la couverture des programmes de formation au numérique en faveur des petites entreprises, des services de conseil et des informations sur la sécurité et la protection de la vie privée après une évaluation complète de leur impact.	Le Plan pour la reprise et la résilience prévoit des investissements à hauteur de 650 millions EUR pour favoriser la transformation numérique des petites entreprises par des formations et des aides à l'adoption des technologies numériques.

Améliorer l'emploi et la qualité des emplois

Le marché du travail a continué de s'améliorer ces dernières années. Les taux d'activité et d'emploi ont atteint des sommets sans précédent en 2022, notamment chez les femmes (Graphique 1.4, partie A), dont le taux d'emploi était supérieur d'environ 7 points de pourcentage à la moyenne de l'OCDE à la fin de l'année. Le marché du travail a fait preuve de résilience au début de la pandémie et les dispositifs de maintien dans l'emploi ont aidé à préserver les emplois et à limiter la hausse du chômage en 2020 et 2021 (OECD, 2021^[7]). Le taux de chômage est tombé en 2021 en deçà de son niveau antérieur à la pandémie et a atteint en 2022 son plus bas niveau depuis plus de vingt ans, bien qu'il ait commencé à augmenter en fin d'année, sur fond de ralentissement de la croissance. Le taux de chômage des jeunes a sensiblement diminué par rapport au sommet atteint en 2013 (Graphique 1.4, partie B), parallèlement à la progression du taux de diplômés de l'enseignement supérieur parmi les 25-34 ans, qui est passé de quelque 13 % en 2000 à près de 48 % en 2021. En 2020, la hausse du chômage a toutefois été nettement plus marquée chez les jeunes, dont le taux de chômage n'a retrouvé son niveau antérieur à la pandémie qu'en 2022.

Malgré ces améliorations, on continue d'observer des disparités en matière d'emploi et une segmentation du marché du travail entre titulaires d'un contrat permanent et titulaires d'un contrat temporaire, ce qui limite les possibilités d'emploi, en particulier pour les jeunes. L'incidence des contrats temporaires a diminué, mais elle reste plus élevée au Portugal que dans d'autres pays de l'OCDE, sachant qu'environ 17 % des salariés et 59 % des 15-24 ans sont sous contrat temporaire (Graphique 1.27, parties A et B). Les disparités risquent aussi de s'accroître entre les travailleurs hautement qualifiés et les travailleurs peu qualifiés. Au cours des vingt dernières années, la demande de main-d'œuvre a été plus forte parmi les travailleurs hautement qualifiés, ce qui a accru leur part dans l'emploi (partie C).

Graphique 1.27. Les disparités sur le marché du travail restent fortes



1. Emploi salarié uniquement.

2. Le graphique montre la variation en points de pourcentage de la part de chaque catégorie de travailleurs suivant leur intensité de compétences, en proportion de l'emploi, entre le quatrième trimestre de 2000 et le quatrième trimestre de 2019. Les professions hautement qualifiées recouvrent les emplois classés dans les grands groupes de la Classification internationale type des professions de 1988 (CITP-88), à savoir : les cadres supérieurs et membres de l'exécutif et des corps législatifs, les directeurs, les cadres de direction et les gérants ; les professions intellectuelles et scientifiques ; et les professions intermédiaires. Les professions moyennement qualifiées recouvrent les employés de type administratif, les artisans et ouvriers des métiers de type artisanal, et les conducteurs d'installations et de machines et ouvriers de l'assemblage. Enfin, les professions peu qualifiées recouvrent le personnel des services et les commerçants et vendeurs en magasin et sur les marchés, et les ouvriers et employés non qualifiés.

Source : OCDE, Statistiques de la population active (base de données) ; calculs fondés sur Eurostat, Emploi par profession et activité économique (base de données) ; et Eurostat, Éducation et formation (base de données).

StatLink  <https://stat.link/5971uy>

Cette tendance fait ressortir l'importance que revêt la formation tout au long de la vie pour favoriser le redéploiement de la main-d'œuvre, sachant notamment que les adultes portugais ont, en moyenne, un niveau d'instruction relativement faible, seuls quelque 60 % d'entre eux ayant achevé au moins le deuxième cycle de l'enseignement secondaire en 2021. Bien qu'une amélioration rapide des niveaux de qualification des jeunes adultes et des jeunes diplômés ait été observée ces dernières années (OECD, 2022^[109]), les jeunes ont encore du mal à s'insérer sur le marché du travail et à obtenir des emplois de qualité, ainsi qu'en atteste le taux d'emploi des jeunes diplômés, qui est inférieur à la moyenne européenne.

De nombreux employeurs privilégient des contrats temporaires plus souples à des contrats permanents (OECD, 2017^[110] ; 2020^[111]). D'après les indicateurs de l'OCDE, en 2019, la durée cumulée de contrats à durée déterminée typiques successifs ne pouvait légalement dépasser 37.5 mois en moyenne au Portugal, alors qu'elle atteignait 18 mois en France et 24 mois en Italie. Limiter la possibilité pour les entreprises de recourir aux contrats temporaires et augmenter leurs coûts, ainsi qu'il est prévu dans le Programme en faveur d'un travail décent (*Agenda do Trabalho Digno*), devraient contribuer à réduire l'utilisation de ce type de contrat (Encadré 1.7). Par ailleurs, les conditions de licenciement individuel des travailleurs sous contrat permanent sont restées relativement strictes. Les indemnités prévues en cas de licenciement sans motif valable sont notamment parmi les plus élevées de l'OCDE, et il est fort probable que la réintégration du travailleur licencié soit accordée par les tribunaux (OECD, 2020^[111]). Il serait possible de réduire les coûts liés au recours à des contrats permanents en abaissant les indemnités de licenciement, notamment en ramenant le nombre de mois de salaire pouvant être accordés (20 mois actuellement) au niveau du barème français adopté après la réforme de 2017 (soit environ 12 mois). La probabilité de réintégration via le système judiciaire pourrait également être réduite si le versement des indemnités de licenciement (ordinaires) était subordonné à la renonciation des travailleurs à leur droit d'ester en justice (OECD, 2017^[110]). L'assouplissement des règles de procédure en matière de licenciement, qui demeurent rigoureuses, contribuerait également à réduire l'écart avec les contrats temporaires, pour lesquels aucune règle de ce type n'est fixée.

Les disparités entre hommes et femmes sur le marché du travail demeurent importantes, même si elles semblent relativement modérées en termes de comparaison internationale (OECD, 2023^[112]). Au troisième trimestre de 2022, le taux d'emploi des femmes était supérieur de plus de 7 points de pourcentage à la moyenne de l'OCDE, mais restait inférieur de 5 points de pourcentage au taux d'emploi des hommes. L'écart de rémunération entre les genres au Portugal était en outre conforme à la moyenne de l'OCDE en 2020 (OECD, 2023^[112]), et il a encore diminué en 2021 selon des données administratives (GEP, 2022^[113]). L'obligation de communication de données ventilées par genre relatives aux rémunérations pour les entreprises de plus de 50 salariés a amélioré la transparence et s'est révélée efficace, notamment du fait de l'examen obligatoire des causes des écarts entre les genres et des mesures envisageables pour y remédier. Une campagne de sensibilisation du public et des programmes de récompense visant à promouvoir les meilleures pratiques dans les entreprises ont appuyé ces efforts (OECD, 2021^[114]). Il convient toutefois d'engager des efforts supplémentaires pour améliorer l'accès aux services de garde d'enfants (voir plus haut), sachant que les femmes restent sous-représentées aux postes les plus qualifiés et les mieux rémunérés.

Renforcer les compétences

L'enseignement professionnel et supérieur pourrait être renforcé afin d'aider les jeunes à acquérir les compétences qui sont recherchées et qui leur permettraient d'accéder plus facilement à des emplois de qualité, et de garantir que le Portugal dispose des compétences nécessaires pour passer à une économie plus neutre en carbone. Bien que les diplômés aient généralement de bonnes perspectives d'emploi, il

existe un décalage entre l'offre de compétences des diplômés de l'enseignement supérieur et la demande du marché du travail (OECD, 2022^[115]). Les réformes prévues dans le cadre du PRR visent à moderniser les programmes d'enseignement et de formation professionnels (EFP) en fonction des besoins futurs estimés en compétences et en main-d'œuvre. Les investissements prévus dans les programmes d'EFP au sein des établissements d'enseignement secondaire proposant des formations professionnelles, des établissements d'enseignement professionnel et des centres de formation professionnelle du service public de l'emploi, pour un montant de 710 millions EUR, devraient permettre de bien équiper ces établissements à cet égard. On constate en outre que les futurs élèves et étudiants ont souvent du mal à trouver des informations sur les exigences scolaires et les débouchés professionnels de ces programmes. Le portail web « InfoCursos » fournit un nombre important de données (DGEEC, 2022^[116]) mais n'est pas bien connu. Un renforcement de l'orientation dans les établissements d'enseignement secondaire, notamment un enrichissement du portail web « InfoCursos » avec des informations sur les programmes, les débouchés professionnels et les parcours professionnels types, contribuerait à éclairer les décisions des étudiants (OECD, 2022^[115]). Les réformes prévues destinées à mieux répartir l'offre de programmes d'EFP entre les régions devraient également permettre de garantir l'égalité des chances en matière de formation.

La faible coopération et mobilité entre les entreprises et les établissements d'enseignement supérieur limite l'adéquation entre les compétences des diplômés et la demande des entreprises au Portugal (Suleman et Laranjeiro, 2018^[117]). Les établissements d'enseignement supérieur pourraient s'employer plus activement à solliciter l'avis des employeurs pour éclairer les décisions des étudiants et les programmes d'enseignement pourraient être actualisés. Les établissements pourraient en outre accroître les incitations et les récompenses et renforcer les dispositifs de soutien pour que leur personnel communique plus efficacement avec le secteur privé. Les subventions prévues pour la mise en œuvre de programmes conjoints entre établissements d'enseignement supérieur, entreprises et autres parties prenantes concernant de nouveaux programmes, alliances et établissements de troisième cycle pourraient contribuer à la mise en place de réseaux plus étendus.

L'amélioration des compétences et la reconversion des travailleurs qui sont déjà sur le marché du travail présentent d'autres difficultés importantes à la fois pour l'emploi et la productivité, et les établissements d'enseignement professionnel et supérieur pourraient jouer un plus grand rôle à cet égard. Dans un contexte marqué par une forte volonté politique de favoriser l'amélioration des compétences de la population adulte (OECD, 2021^[7]), le taux de participation des adultes âgés de plus de 25 ans à des activités de formation s'est hissé de 10.5 % en 2019, soit un niveau inférieur à la moyenne de l'UE, à 12.9 % en 2021, soit au-dessus de cette moyenne (Eurostat, 2022^[118]). Le Portugal pourrait toutefois accroître son niveau d'instruction, actuellement faible, en maintenant ce taux de participation et en mettant davantage l'accent sur la qualité. Dans le cadre du PRR, la conception de nouveaux programmes d'EFP axés sur l'alphabétisation des adultes et la montée en puissance du Plan national d'alphabétisation des adultes, dont de nouveaux projets et un soutien financier destiné à l'équipement, au personnel et aux participants, pour un montant de 225 millions EUR, devrait favoriser l'apprentissage tout au long de la vie. Les établissements d'enseignement supérieur pourraient en outre offrir des possibilités d'études plus diversifiées et plus souples et concevoir un plus grand nombre de programmes répondant aux besoins de compétences actuels et futurs (OECD, 2022^[115]). La création d'un label de qualité permettant de vérifier des normes de certification fondamentales communes et la centralisation de toutes les informations pertinentes concernant le processus de certification, ainsi qu'il est fait en Autriche, sont des mesures qui pourraient aider les employeurs et les salariés à mieux évaluer les différents prestataires de formation (OECD, 2021^[119]).

Les pouvoirs publics pourraient aider les établissements d'enseignement supérieur à développer les innovations existantes dans l'enseignement et la formation via un centre ou un réseau national, reproduisant l'expérience réussie du forum irlandais pour l'amélioration de l'enseignement et de l'apprentissage dans les établissements d'enseignement supérieur (*National Forum for the Enhancement*

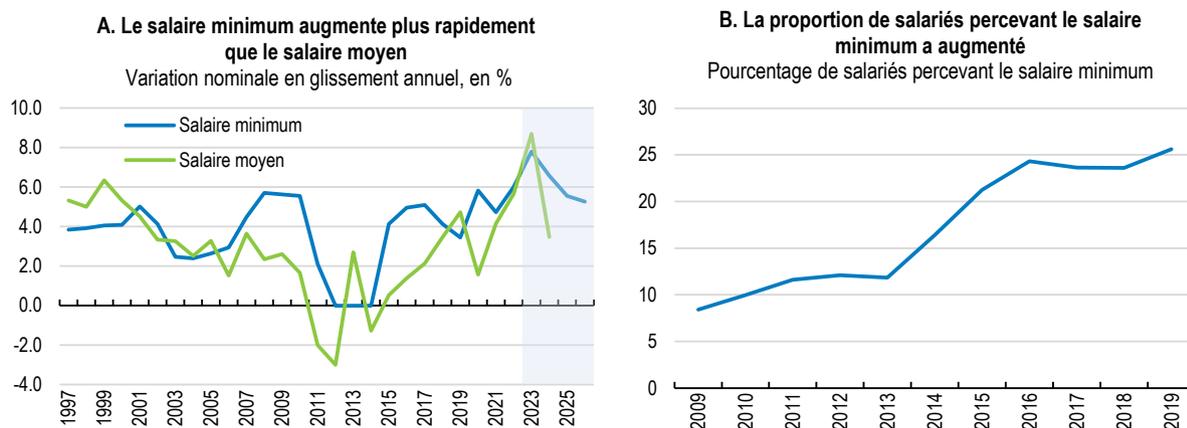
of *Teaching and Learning in Higher Education*) (OECD, 2022^[115]). Cela pourrait notamment permettre de répondre aux besoins d'un groupe d'apprenants plus diversifié. L'élaboration de services d'orientation à l'intention des apprenants qui cherchent des possibilités d'amélioration des compétences ou de reconversion dans l'enseignement supérieur via une plateforme en ligne ou des services de conseil pourrait améliorer l'intermédiation entre les établissements d'enseignement supérieur et les personnes recherchant des possibilités d'amélioration des compétences ou de reconversion. Les portails en ligne d'orientation professionnelle sont tout particulièrement utiles lorsqu'ils fournissent des informations et des conseils sur mesure, sachant que les personnes qui recherchent des possibilités de reconversion seront potentiellement plus intéressées par des renseignements sur des programmes d'enseignement et de formation de durée plus courte qui sont proches de leur domicile et qui proposent des modalités flexibles (OECD, 2022^[105]).

Améliorer la situation du marché du travail

Avec les mesures prises récemment, notamment le relèvement du salaire minimum et les incitations fiscales à la revalorisation du salaire moyen destinées aux entreprises, les pouvoirs publics ont tenté de façonner de manière plus concrète l'évolution des salaires, visant intentionnellement à porter la proportion des salaires dans le PIB au niveau de la moyenne de l'UE (Encadré 1.7). Les salaires ont progressé moins rapidement que la productivité ces dernières années, ce qui laisse penser qu'ils pourraient être relevés dans une certaine mesure sans nuire sensiblement à la compétitivité des entreprises portugaises. Par ailleurs, les mesures qui imposent des hausses de salaire peuvent avoir des conséquences potentiellement négatives sur le marché du travail en produisant des effets disproportionnés sur les jeunes et d'autres travailleurs plus vulnérables. En mettant en œuvre de telles mesures, les pouvoirs publics devraient prendre soigneusement en compte les effets économiques et sociaux d'un ajustement des salaires, notamment sur les personnes qui risquent de perdre leur emploi, et réduire autant que possible les éventuels effets négatifs sur l'emploi, qui pourraient creuser les inégalités de revenu, même si les inégalités salariales diminuent.

À l'extrémité inférieure de la distribution des salaires, le salaire minimum joue un rôle déterminant au Portugal. Conformément aux négociations entre le gouvernement et les partenaires sociaux, le salaire minimum sera relevé et passera de 760 EUR en 2023 à 900 EUR en 2026 (Graphique 1.28, partie A, et Encadré 1.7). Cette décision intervient après plusieurs années durant lesquelles le salaire minimum a progressé à un rythme plus rapide que le salaire moyen, si bien qu'au cours de la dernière décennie, la part des travailleurs rémunérés au salaire minimum a augmenté (Graphique 1.28, partie B).

Graphique 1.28. Le salaire minimum augmente plus rapidement que le salaire moyen



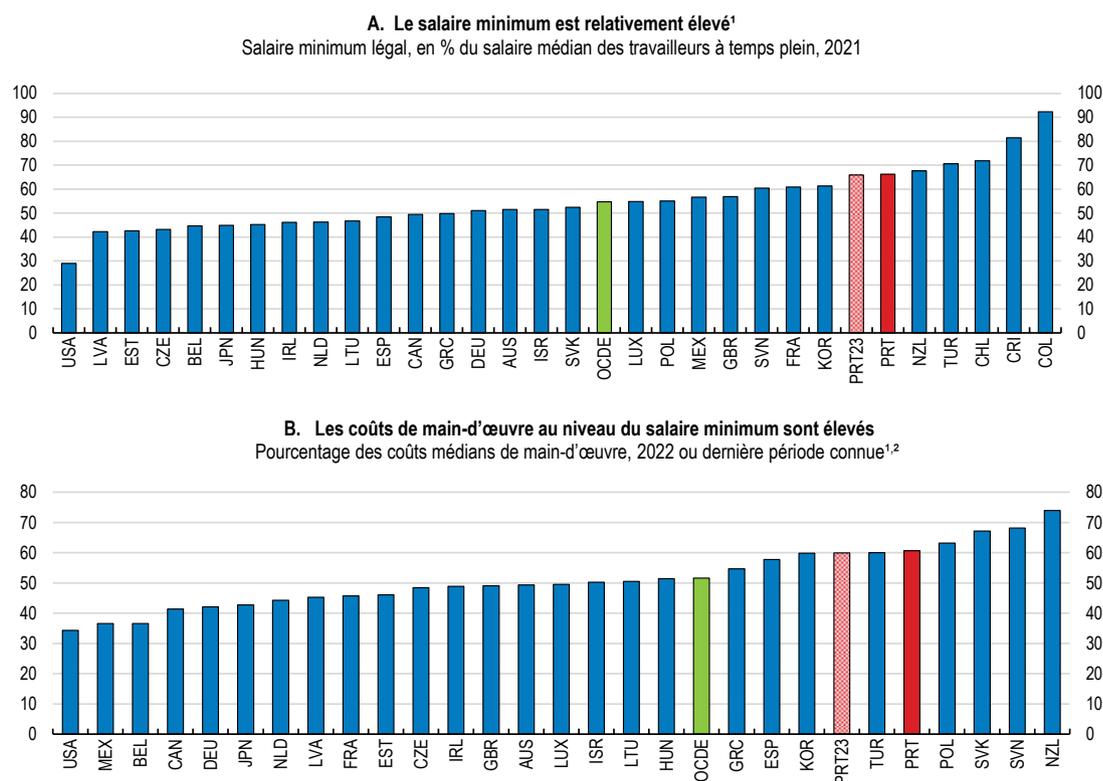
Source : OCDE, Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données) ; OCDE, base de données sur les salaires minimums ; et Institut national de statistique (Instituto Nacional de Estatística) (2020), Enquête sur les salaires et les heures de travail.

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

Le salaire minimum peut être un outil important pour protéger le niveau de vie des travailleurs faiblement rémunérés, mais il risque aussi de décourager l'embauche de travailleurs peu qualifiés, dont certains peuvent ainsi être évincés du marché du travail. Représentant environ 69 % du salaire médian en 2023, le salaire minimum au Portugal est élevé par rapport au ratio moyen observé dans les pays de l'OCDE, qui est d'environ 55 % (Graphique 1.29, partie A). Au niveau fixé dans la plupart des pays de l'OCDE, les hausses du salaire minimum, même importantes, ont eu des effets positifs sur les bas revenus et des effets négatifs limités, voire inexistant, sur l'emploi (Dube, 2019^[120]). Les données disponibles relatives au Portugal brossent toutefois un tableau plus mitigé. Ainsi, les hausses du salaire minimum opérées entre 2014 et 2017 se sont traduites par un recul de l'emploi (Alexandre et al., 2022^[121]). Sachant que les PME employaient quelque 72 % de la population active portugaise en 2019, que leurs marges bénéficiaires sont généralement faibles et qu'environ un quart des salariés perçoivent le salaire minimum, les pouvoirs publics devraient veiller à ce que la hausse des coûts de main-d'œuvre ne dissuade pas les employeurs d'embaucher des travailleurs faiblement rémunérés (Neumark, 2018^[122]), ou qu'elle ne les encourage pas à recourir à des formes d'emploi plus précaires, comme les contrats temporaires. De fait, ces effets négatifs potentiels risquent d'être amplifiés par le contexte macroéconomique actuel, qui s'avère défavorable (OECD, 2022^[123]). Une analyse approfondie et une évaluation régulière d'une telle mesure permettraient de réduire au minimum ces risques. Cette démarche pourrait être renforcée par une révision du processus de détermination du salaire minimum, avec la création d'une commission permanente et indépendante chargée d'évaluer les effets potentiels et de publier des recommandations. Étant donné que les coûts de main-d'œuvre au niveau du salaire minimum sont élevés (Graphique 1.29, partie B), les autorités pourraient envisager de réduire le cas échéant les cotisations patronales de sécurité sociale pour les travailleurs faiblement rémunérés afin d'atténuer l'effet des hausses du salaire minimum sur les coûts de main-d'œuvre.

Une fois les conventions collectives négociées entre les syndicats et les organisations patronales, leurs conditions d'extension aux entreprises non participantes du secteur sont peu contraignantes (OECD, 2023^[124] ; 2019^[125]). Par conséquent, les conventions collectives couvraient 76.6 % des travailleurs en 2020 (Centro de Relações Laborais, 2022^[126]). Toutefois, les organisations patronales et syndicales ne sont souvent pas représentatives du secteur auquel la convention sera étendue, car elles sont généralement peu présentes dans les PME, sachant que la densité syndicale est également faible. Même si, en principe, l'octroi d'une extension doit tenir compte de ses effets sur les coûts de main-d'œuvre et la réduction des inégalités et de la pauvreté dans l'emploi, le processus pourrait être amélioré (Naumann, 2018^[127]). Pour veiller à ce que les effets sur l'ensemble des entreprises soient pris en compte, les autorités pourraient notamment imposer progressivement des conditions transparentes et plus strictes de représentativité des syndicats et du patronat dans le secteur auquel la convention pourrait être étendue (OECD, 2019^[125]), ou mettre en place un organisme indépendant chargé d'évaluer les effets potentiels d'une extension, comme cela a été fait en Allemagne, en Finlande et en France (OECD, 2017^[110]). Toute extension automatique pourrait sinon nuire à l'emploi en ne tenant pas compte des contraintes économiques et financières des petites entreprises.

Graphique 1.29. Les hausses prévues du salaire minimum exerceront des tensions sur les coûts de main-d'œuvre



1. L'estimation de l'OCDE se fonde sur l'hypothèse d'un salaire médian augmentant au même rythme que le salaire brut moyen projeté sur la période 2022-24.

2. Les simulations de l'OCDE sont fondées sur le modèle impôts-prestations et prennent en compte le système portugais de prélèvements et de transferts de 2021. Le coût de main-d'œuvre est calculé comme la somme du salaire minimum brut, des cotisations sociales patronales et des prélèvements sur les salaires, en tenant compte de tous les autres paiements obligatoires effectués au titre de régimes privés d'assurance maladie, de retraite, etc. Les résultats correspondent à une personne célibataire sans enfant âgée de 40 ans et travaillant à temps plein toute l'année. Les prestations d'aide sociale et les aides au logement sont disponibles pour les personnes qui remplissent les critères d'admissibilité et de revenu requis. Les aides au logement sont calculées sur la base des loyers pratiqués sur le marché privé, auxquels s'ajoutent les autres charges pertinentes, pour un montant correspondant à 20 % du salaire moyen national. Les données relatives aux États-Unis, à la Grèce, à Israël, aux Pays-Bas, à la Pologne et au Portugal se rapportent à 2021.

Source : OCDE, Perspectives économiques de l'OCDE : Statistiques et projections (base de données) ; OCDE, base de données sur l'emploi ; et OCDE, Modèle impôts-prestations, version 2.5.0.

StatLink  <https://stat.link/s6pogg>

Encadré 1.7. Réformes récentes du marché du travail

Accord à moyen terme sur l'amélioration des revenus, des salaires et de la compétitivité

En octobre 2022, le gouvernement et les partenaires sociaux ont signé un Accord à moyen terme sur l'amélioration des revenus, des salaires et de la compétitivité (Governo da República Portuguesa, 2022^[128]). Cet accord a deux objectifs principaux, à savoir porter la proportion des salaires dans le PIB de 45.3 % en 2019 à au moins 48.3 % d'ici à 2026, conformément à la moyenne européenne, et hisser la croissance de la productivité à 2 % d'ici à 2026.

Les mesures prévues dans l'Accord pour atteindre ces objectifs sont les suivantes :

- Relever le salaire minimum à 760 EUR en 2023, 810 EUR en 2024, 855 EUR en 2025 et 900 EUR en 2026.
- Accroître les incitations fiscales en faveur des entreprises. L'une des mesures consiste à accroître les déductions fiscales de 50 % de la hausse des coûts salariaux pour les entreprises qui augmentent le salaire moyen d'au moins 5.1 % en 2023, 4.8 % en 2024, 4.7 % en 2025 et 4.6 % en 2026, qui ont conclu des conventions collectives il y a moins de trois ans et qui réduisent la fourchette des traitements des salariés. Parmi les autres mesures figurent des incitations fiscales à l'augmentation des dépenses de recherche-développement (R-D) et/ou au renforcement de la formation en cours d'emploi.
- Attirer et retenir les jeunes actifs. Il est notamment prévu d'augmenter l'abattement annuel de l'impôt sur le revenu des jeunes (*IRS Jovem*) afin de soutenir les travailleurs sous contrat permanent ayant un salaire supérieur à 1 320 EUR et d'étendre le programme de retour (*Programa Regressar*) pour encourager les jeunes émigrés à revenir vivre au Portugal.
- Soutenir les travailleurs à l'aide de mesures non salariales. Il s'agit notamment d'actualiser les tranches du barème de l'impôt sur le revenu afin de garantir la neutralité des hausses de salaire et, ce faisant, de renforcer les incitations au retour à l'emploi et d'augmenter les revenus découlant des heures supplémentaires travaillées.
- Rationaliser les coûts administratifs en modifiant le système fiscal et en simplifiant les procédures administratives.

Programme en faveur d'un travail décent

Le Programme en faveur d'un travail décent (*Agenda do Trabalho Digno*) fait suite aux réformes du marché du travail de 2019 et vise à réduire encore la segmentation du marché du travail et le nombre d'emplois précaires, à étendre les droits des parents et des aidants, à faciliter la conciliation entre travail et vie de famille, à accroître la participation aux conventions collectives et à actualiser le cadre juridique applicable aux travailleurs des plateformes (Governo da República Portuguesa, 2021^[129]). Les mesures prévues au titre de ce programme sont notamment les suivantes :

- Limitation du recours à des contrats temporaires successifs, augmentation des indemnités en cas de rupture de contrat et renforcement des responsabilités liées au recours aux contrats temporaires.
- Définition du partage du congé parental entre les mères et les pères.
- Mise en place d'aides et d'incitations aux entreprises ayant récemment conclu ou révisé des conventions collectives.
- Présomption d'existence d'un contrat de travail pour les travailleurs des plateformes numériques en vue de renforcer les droits de ces travailleurs ainsi que leur accès à la protection sociale.

Source : Governo da República Portuguesa (2021^[129]), *Principais medidas da Agenda do Trabalho Digno e de Valorização dos Jovens no Mercado de Trabalho* ; et Governo da República Portuguesa (2022^[128]), *Acordo de médio prazo para a melhoria dos rendimentos, dos salários e da competitividade*.

Tableau 1.10. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant le marché du travail

Recommandations des <i>Études antérieures</i>	Mesures prises depuis 2021
Revoir à la hausse les ressources allouées aux services publics de l'emploi pour pouvoir assurer un accompagnement individuel et venir en aide aux demandeurs d'emploi, notamment les plus jeunes.	Les effectifs des services publics de l'emploi ont augmenté. L'initiative « Engagement en faveur de l'emploi durable » (<i>Compromisso Emprego Sustentável</i>) vise à inciter davantage les entreprises à embaucher des jeunes en contrat permanent.
Abaisser les seuils de durée de cotisation ouvrant droit aux prestations de chômage. Envisager d'ouvrir les droits à l'indemnisation du chômage à l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits.	Aucune mesure n'a été prise.
Envisager de mettre en place un compte personnel de formation pour les adultes, assorti de chèques-formation plus généreux pour les peu qualifiés.	Aucune mesure n'a été prise.
Élaborer un cadre général de suivi pour tous les prestataires de formation.	Aucune mesure n'a été prise.

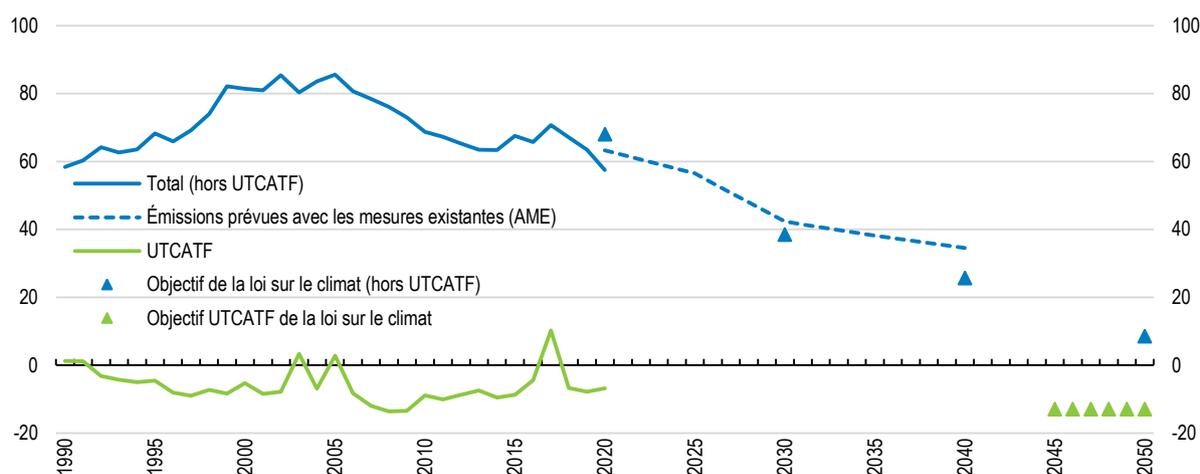
Soutenir la transition vers une économie verte et durable

Réduire encore les émissions de gaz à effet de serre et s'adapter au changement climatique

Le Portugal a réduit ses émissions totales de gaz à effet de serre (GES) d'un tiers entre 2005 et 2020, ce qui le place dans le tiers supérieur des pays européens de l'OCDE en termes de réduction au cours de cette période (Graphique 1.30) (OECD, 2023^[130]). Sa loi-cadre de 2021 sur le climat inscrit la neutralité carbone en droit national et impose de réduire les émissions totales, par rapport à leurs niveaux de 2005, d'au moins 55 % d'ici à 2030 et 90 % d'ici à 2050 et d'aller plus loin dans le domaine du piégeage du carbone, conformément aux objectifs de neutralité carbone de l'UE. L'un des principaux facteurs à l'origine des réalisations déjà constatées dans le pays est le remplacement progressif du pétrole et du charbon par le gaz naturel et les sources renouvelables dans le secteur de la production d'énergie.

Graphique 1.30. Atteindre les objectifs ambitieux fixés pour les GES aux horizons 2030 et 2050 nécessite des instruments d'action supplémentaires bien caractérisés

Historique et projections des émissions de GES, Mt d'éq. CO₂



Note: UTCATF désigne « utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie ».

Source: EEA (2021), Greenhouse Gas Projections Data Viewer – décembre.

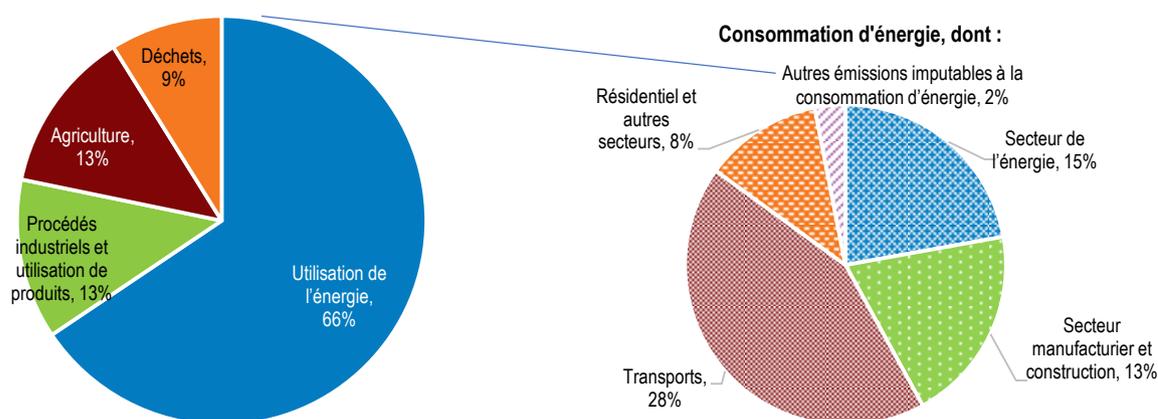
StatLink  <https://stat.link/xpktoy>

Cependant, les projections nationales indiquent que le pays doit déployer des instruments d'action supplémentaires pour atteindre ses ambitieux objectifs à l'horizon 2050. Toutes les mesures prévues dans la prometteuse loi-cadre sur le climat devraient être entièrement mises en œuvre et la révision de 2023 du

Plan national Énergie-Climat devrait préciser et détailler les mesures envisagées pour atteindre les objectifs définis pour 2030 et 2050. La part des sources d'énergie renouvelables est désormais plus élevée que dans la plupart des pays européens (Eurostat, 2022^[131]) et bien supérieure à la moyenne de l'OCDE (Graphique 1.32, partie B). En 2021, 58 % de l'électricité était d'origine renouvelable, principalement grâce aux centrales hydrauliques (39 %) et éoliennes (41 %), tout comme 43 % de la consommation de chauffage et de refroidissement, principalement grâce à la biomasse et aux pompes à chaleur. Le Portugal a également fermé ses deux dernières centrales à charbon en 2021, avec deux ans d'avance sur le calendrier prévu. Avec 67 % de ses émissions imputables à la consommation d'énergie (Graphique 1.31), le pays devra mobiliser davantage d'efforts de décarbonation pour réduire encore ses émissions ; or les plans actuels fournissent des informations limitées sur les mesures supplémentaires à mettre en œuvre (OECD, 2023^[130]).

Graphique 1.31. Émissions par secteur

Émissions de GES par secteur source, %, 2021



Source : OCDE, base de données sur les émissions de gaz à effet de serre.

StatLink  <https://stat.link/z02diw>

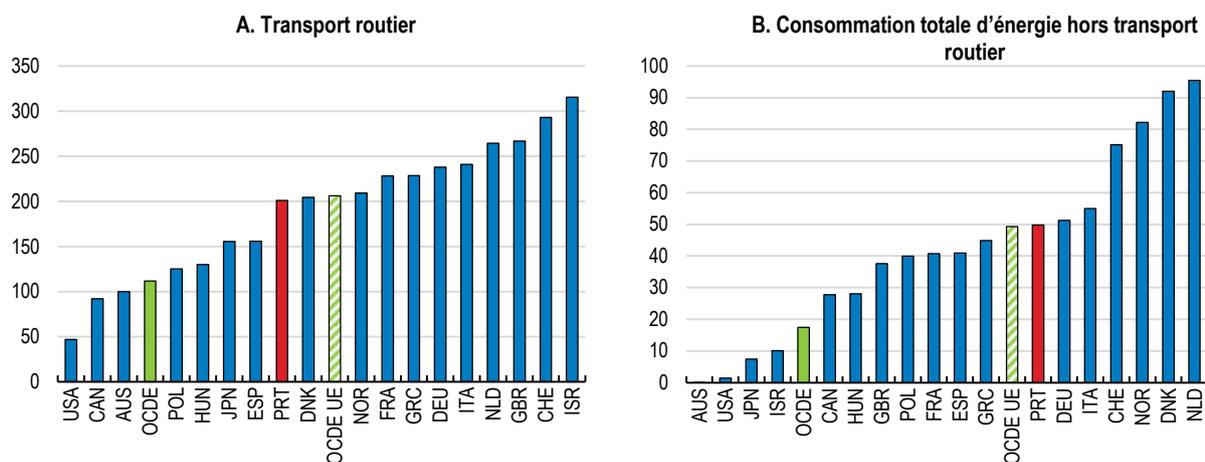
Dans le cadre d'une politique plus large, des instruments de tarification, accompagnés de mesures temporaires et ciblées pour aider les ménages et les entreprises à s'y adapter, pourraient constituer des leviers essentiels de la stratégie portugaise de limitation des émissions de carbone (D'Arcangelo et al., 2022^[132]). Redistribuer aux ménages, notamment ceux à faible revenu, certaines des recettes potentielles des taxes sur le carbone peut aider à amortir les pertes (Immervoll et al., 2023^[133]). Le Portugal tarifie les émissions de carbone de trois manières : taxation de l'énergie, Système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE) et taxe carbone, introduite en 2014. Entre 2018 et 2021, le prix moyen effectif du carbone a augmenté d'un tiers, principalement sous l'effet de la hausse des prix des permis d'émissions du SEQE-UE. À 74 EUR par tonne de CO₂ en 2021, il place le pays au milieu des autres pays européens de l'OCDE (OECD, 2022^[134]). Dans le secteur du transport routier comme dans l'ensemble des secteurs à l'exclusion du transport routier, il dépasse la moyenne de l'OCDE et avoisine la moyenne des pays de l'UE et de l'OCDE (Graphique 1.32). Cependant, comme le prix du carbone varie selon le secteur et le combustible, les prix effectifs du carbone ne fournissent pas un prix uniforme à l'échelle de toute l'économie (OECD, 2023^[130]) et ne sont pas tous alignés sur le coût social du carbone. En 2018, le Portugal a commencé à supprimer progressivement certaines exonérations de taxes sur les combustibles et le carbone, mais il a mis fin à la hausse de la taxe carbone à la fin de 2021. Le soutien à la consommation de combustibles fossiles par l'intermédiaire des dépenses fiscales représentait encore 0.3 % du PIB en 2021, sans tenir compte mesures temporaires d'aide énergétique (voir plus haut). La loi-cadre de 2021 prévoit la suppression de ces mesures à l'horizon 2030. De plus, l'accord de décembre 2022 sur le SEQE-UE prévoit des règles d'échange plus strictes, une couverture élargie des secteurs d'activité (en particulier,

s'agissant des transports et des bâtiments) et la suppression progressive des exceptions applicables aux secteurs à forte intensité d'émission.

Ajuster la fiscalité des véhicules et la tarification routière pourrait aider à réduire les émissions de GES imputables au transport routier et améliorer la qualité de l'air. Comblant l'écart de fiscalité entre le gazole et l'essence, supprimer le traitement fiscal préférentiel applicable à la circulation des véhicules plus anciens et introduire une composante NO_x dans la fiscalité des véhicules, comme l'Irlande l'a fait récemment (OECD, 2021^[135]), favoriserait l'augmentation de la part des véhicules plus propres (OECD, 2021^[135]). Le passage à une fiscalité fondée sur l'usage routier serait un moyen de compenser la baisse des recettes fiscales tirées des carburants, à mesure que l'utilisation des véhicules électriques se généralise. Le réseau autoroutier du Portugal est équipé d'un système de péage électronique applicable à tous les véhicules. Le prix du péage varie en fonction de la distance parcourue, de la hauteur et du nombre d'essieux des véhicules, mais pas de leurs émissions. Améliorer la communication et la transparence concernant l'utilisation des taxes environnementales aiderait à rendre ces dernières socialement plus acceptables (D'Arcangelo et al., 2022^[132]). Les progrès accomplis en matière de fiscalité environnementale devraient être régulièrement évalués, par exemple dans le cadre de rapports annuels, ce qui constituerait un pas vers des « budgets verts » élargis (Marinheiro, Sousa et Pinheiro, 2022^[136]).

Graphique 1.32. La fiscalité du carbone dépend du secteur

Prix effectif net moyen du carbone¹, EUR par tonne de CO₂, 2021



1. Le prix effectif net du carbone recouvre l'effet net des droits d'accise sur les carburants, les taxes carbone, les prix des permis et les subventions aux carburants.

Source : OCDE, base de données sur les prix effectifs du carbone.

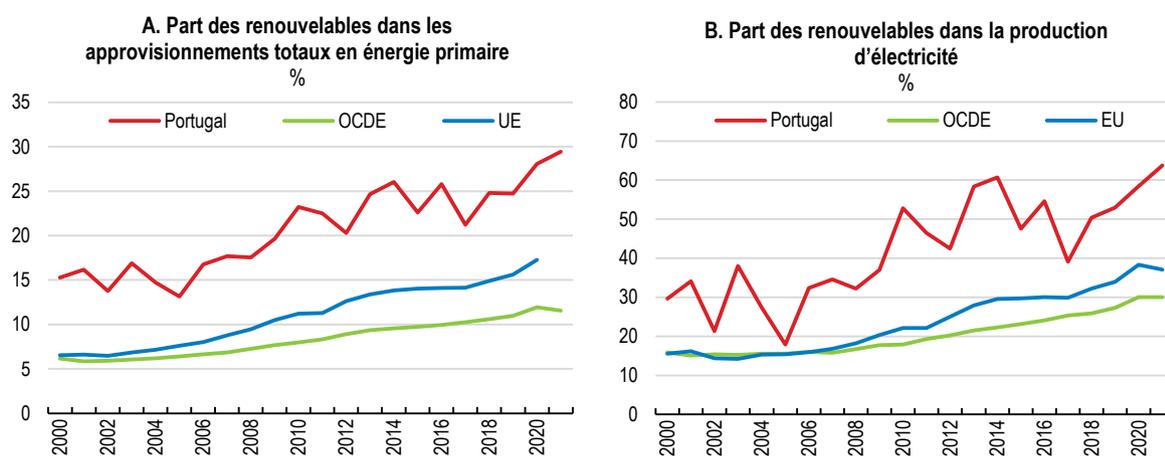
StatLink  <https://stat.link/ie9n5o>

Le Portugal a également entrepris de réduire ses émissions liées aux transports en interdisant les véhicules les plus polluants et en étendant ses réseaux de transports publics. Actuellement mis en œuvre dans le cadre du plan pour la reprise et la résilience, ce deuxième volet comprend notamment l'extension des réseaux de métro de Lisbonne et de Porto, la construction d'un système ferroviaire léger, la création d'un système de transport rapide par autobus et l'achat de bus à émissions nulles. Il existe toutefois des risques que les retards de déploiement se poursuivent. En 2011, Lisbonne a mis en place une zone à faibles émissions interdisant aux véhicules les plus polluants l'accès au centre-ville pendant les heures de travail. Cela n'a pas permis de réduire de manière significative les concentrations de NO_x et de PM_{2.5}, ce qui donne à penser qu'il faudrait recourir à des normes plus strictes, appliquées plus rigoureusement (Santos, Gómez-Losada et Pires, 2019^[137]). La taxation des véhicules et la tarification routière peuvent être bien mieux acceptées sur le plan politique et les investissements dans les réseaux de transports publics bien plus efficaces si on les associe à des mesures qui encouragent la marche, le vélo et l'utilisation des transports publics (OECD, 2021^[138] ; 2022^[139]). Ces mesures pourraient aussi prévoir la réaffectation

de l'espace routier, la généralisation des services partagés à la demande et des actions de communication concernant les avantages d'une transition vers des systèmes de transport durables (OCDE, 2021^[138]).

Si, en 2021, les sources d'énergie renouvelables étaient à l'origine de 58 % de l'électricité produite et constituaient près d'un tiers des approvisionnements en énergie primaire (Graphique 1.33), il convient néanmoins d'accélérer encore leur développement et de les diversifier pour soutenir un système énergétique durable et stable et réduire la dépendance à l'égard des importations. L'importante puissance hydraulique installée du pays est sensible aux conditions climatiques, qui pourraient devenir un risque important pour le secteur national de l'électricité au cours de la prochaine décennie (IEA, 2021^[140]). Le Portugal prévoit d'augmenter ses moyens de stockage de l'hydroélectricité par pompage pour développer sa production intermittente, notamment éolienne ou solaire, mais aussi de stabiliser sa puissance hydraulique sans pompage. Les entreprises qui souhaitent produire de l'électricité d'origine renouvelable à une puissance d'au moins 1 MW doivent avoir reçu un titre de réserve de capacité d'injection (*títulos de reserva de capacidade* – TRC), qui peut faire l'objet d'enchères. Établir clairement le calendrier des enchères relatives au photovoltaïque, avec des procédures transparentes et des appels d'offres communiqués suffisamment à l'avance, aiderait à offrir de la visibilité et à attirer des investisseurs tout en réduisant les coûts de déploiement (IEA, 2021^[140] ; OCDE, 2023^[130]). Le Plan national Énergie-Climat note que le Portugal dispose d'un important potentiel éolien à exploiter, mais il ne précise pas quelles sont les mesures qui doivent soutenir l'augmentation de la puissance éolienne installée en mer conformément à l'objectif fixé pour 2030 (IEA, 2021^[140]). Ouvrir les procédures d'enchères à toutes les technologies renouvelables pourrait contribuer à diversifier davantage les sources d'énergie renouvelables de manière économiquement efficiente (IEA, 2021^[140] ; OCDE, 2023^[130]).

Graphique 1.33. La part des énergies renouvelables a augmenté



Note : Les approvisionnements totaux en énergie primaire correspondent à la production d'énergie, plus les importations d'énergie, moins les exportations d'énergie.

Source : OCDE, base de données des indicateurs de croissance verte.

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

Renforcer l'efficacité énergétique, en particulier dans le secteur du bâtiment, réduirait la consommation d'énergie tout en soutenant les ménages vulnérables. La part de la population qui n'est pas en mesure de chauffer correctement son logement en hiver est de 20 % environ, et celle qui ne peut pas le refroidir convenablement en été atteint 36 %. Le Portugal a bien mis en œuvre diverses mesures cofinancées par des fonds de l'UE, mais certains instruments sont encore peu utilisés, et les rénovations passées n'ont pas permis de réaliser des économies d'énergie significatives (Zangheri et al., 2021^[141]). La dispersion des acteurs, notamment les travailleurs, les banques et les administrations locales, entrave les progrès (OCDE, 2023^[130]). Un vaste programme de réformes comprenant des réglementations, des subventions et des prêts à l'appui de projets de rénovation lourde pourrait aider à résoudre ces problèmes et devrait également inclure une réforme de certains mécanismes en place (OCDE, 2023^[130]). Pour faciliter le

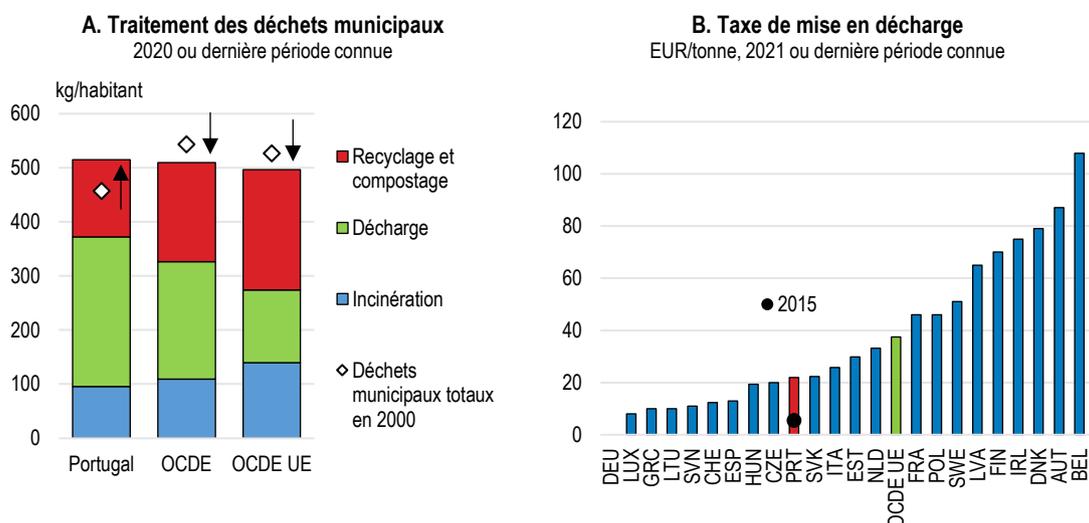
processus, il pourrait être utile d'établir des points de contact locaux pour fournir un soutien financier et technique et de réunir les acteurs, notamment les banques et les administrations locales, comme en Allemagne. Le Portugal pourrait aussi envisager, au cours d'une période suffisante, d'élargir les exigences réglementaires en vigueur en matière de performance énergétique pour qu'elles s'appliquent à l'ensemble des nombreux propriétaires de logements, comme c'est le cas à Bruxelles ou en France, plutôt que dans les seules situations de vente, de revente ou de rénovation (OCDE, 2023^[12]).

Améliorer la gestion des déchets et de l'eau

La gestion des déchets était à l'origine de 8 % du total des émissions de GES en 2019 (Graphique 1.31). En 2020, le pays a produit une quantité de déchets municipaux par habitant supérieure à la moyenne des pays européens de l'OCDE (Graphique 1.34, partie A). Les taux de mise en décharge sont élevés, à 54 % contre 27 % pour la moyenne des pays européens de l'OCDE, et le taux d'utilisation circulaire des matières, défini comme la part des ressources matérielles utilisées qui provient de déchets recyclés, est faible, à 2.2 % contre 12.8 % dans l'UE (Eurostat, 2021^[142]). Parallèlement, les incitations à réduire les déchets sont insuffisantes. La taxe de mise en décharge était de 22 EUR par tonne en 2021, soit environ la moitié seulement de la moyenne des pays européens de l'OCDE, et se maintiendra sous cette moyenne, malgré des augmentations prévues qui devraient la porter à 35 EUR par tonne d'ici 2025 (Graphique 1.34, partie B), comme indiqué dans la précédente Étude économique de l'OCDE (Tableau 1.11). Les redevances de gestion des déchets payées par les ménages sont faibles et il est peu fait recours à des mécanismes de tarification incitative (ERSAR, 2022^[143]). En 2020, les trois quarts des municipalités ne récupéraient pas entièrement les coûts de la fourniture du service de gestion des déchets auprès de leurs administrés, les redevances relatives aux déchets étant généralement liées à la consommation d'eau (ERSAR, 2022^[143]).

Aligner les redevances sur les quantités de déchets collectés favoriserait l'évolution des comportements (OCDE, 2023^[130]). Le financement du secteur exige également la récupération des coûts des services de gestion des déchets, attendu qu'il faudra environ 335 millions EUR pour augmenter les capacités de traitement des déchets et moderniser les installations (APA, 2021^[144]). Même s'il est prévu que l'indexation des redevances sur les quantités de déchets collectés devienne obligatoire en 2026, il est nécessaire d'accélérer le déploiement de systèmes locaux de comptabilisation des coûts de gestion des déchets.

Graphique 1.34. La quantité de déchets par habitant est supérieure à la moyenne de l'UE et les incitations à la réduire sont insuffisantes



Source : OCDE, base de données des indicateurs de croissance verte ; et Confederation of European Waste-to-Energy Plants (CEWEP).

StatLink  <https://stat.link/l7cg5w>

Si le stress hydrique est relativement faible au niveau national (OECD, 2022^[145]), les pénuries d'eau sont très préoccupantes dans certaines régions portugaises, notamment les bassins versants du Sado et du Mira dans la région de l'Alentejo et les bassins versants de l'Algarve : les politiques pourraient mieux réguler la demande d'eau. Les volumes d'eau douce prélevés par habitant sont plus élevés que la moyenne de l'UE. La disponibilité de l'eau a baissé de quelque 20 % au cours des 20 dernières années, et elle devrait décroître de 10 à 25 % de plus d'ici à 2100 (Proença de Oliveira, 2022^[146]). Le premier secteur consommateur d'eau douce est l'agriculture, avec des prélèvements en augmentation d'environ 25 % depuis le milieu des années 2010, en particulier dans les régions du sud du pays (OECD, 2023^[130]). Les zones irriguées ont progressé dans la même proportion. Sans mesures de régulation de la demande d'eau, les investissements axés sur l'efficacité de l'irrigation peuvent accroître la consommation d'eau ou accélérer l'épuisement des nappes phréatiques. Le fait qu'il soit facile d'obtenir des autorisations de nouveaux prélèvements dans les zones soumises à un stress hydrique, les moyens limités de surveillance et de sanction des prélèvements illégaux et les faibles redevances applicables aux prélèvements d'eau non potable n'incitent pas à économiser ou réutiliser l'eau (National Water Council, 2021^[147]).

Appliquer une tarification de l'eau permettant de récupérer intégralement les coûts aidera à financer les investissements importants nécessaires. Le nouveau Plan stratégique relatif à l'approvisionnement en eau et à la gestion des eaux usées et des eaux de pluie (PENSAARP 2030) estime qu'environ 5.5 milliards EUR (2.3 % du PIB de 2022) seront requis pour assurer l'approvisionnement en eau et la gestion des eaux usées et pluviales d'ici à 2030, dont la moitié pour la maintenance des actifs existants, au service de leur durabilité à long terme (MAAC, 2022^[148]). Une maintenance à ce niveau correspondrait à une augmentation significative par rapport aux niveaux actuels. En 2020, au moins la moitié des municipalités n'ont pas récupéré les coûts des services d'approvisionnement en eau et 14 % d'entre elles manquaient de données. S'agissant de l'assainissement, au moins les deux tiers n'ont pas récupéré les coûts et 11 % manquaient de données (ERSAR, 2022^[143]). Il existe une marge d'amélioration de la capacité des municipalités à évaluer les coûts des services d'assainissement et à augmenter les tarifs, en particulier lorsqu'elles assurent directement la prestation du service (ERSAR, 2022^[143]). Pour que les coûts puissent être entièrement récupérés, il faudra aussi mieux prendre en compte les coûts pour l'environnement et les ressources. Par exemple, même si les taux varient en fonction de la rareté de l'eau, les redevances applicables aux prélèvements d'eau sont réduites pour l'irrigation.

Tableau 1.11. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant la politique environnementale

Recommandations des Études antérieures	Mesures prises depuis 2021
Accélérer les investissements dans la mobilité électrique et les transports publics, ainsi que le prévoit le plan pour la reprise et la résilience.	Dans son plan pour la reprise et la résilience, le Portugal prévoit de consacrer 967 millions EUR aux transports publics d'ici à 2026.
Une fois que la reprise sera fermement installée, élargir progressivement l'assiette de la taxe carbone, tout en aidant financièrement les populations à s'adapter à des usages écologiquement plus vertueux.	Les lois de finances de 2022 et 2023 ont gelé la taxe carbone à son niveau de 2021.
Veiller à ce que les communes atteignent leurs objectifs de recyclage. À moyen terme, relever encore la taxe de mise en décharge.	Les autorités prévoient d'augmenter la taxe de mise en décharge pour qu'elle atteigne 35 EUR par tonne en 2025, un niveau qui reste inférieur à la moyenne des pays européens de l'OCDE en 2021.
Fournir à l'autorité de régulation les outils nécessaires pour imposer des prix de l'eau qui permettent d'éviter sa sous-tarification.	Aucune mesure n'a été prise.
Continuer d'accroître l'investissement dans les infrastructures de l'eau et renforcer le soutien technique aux communes pour la conception et le déploiement de projets dans ce domaine, en recourant aux fonds de l'UE.	La stratégie d'investissement du nouveau Plan stratégique relatif à l'approvisionnement en eau et à la gestion des eaux usées et des eaux de pluie prévoit un renforcement des infrastructures hydriques à hauteur de 5.5 milliards EUR.

Poursuivre les efforts pour faire reculer la corruption.

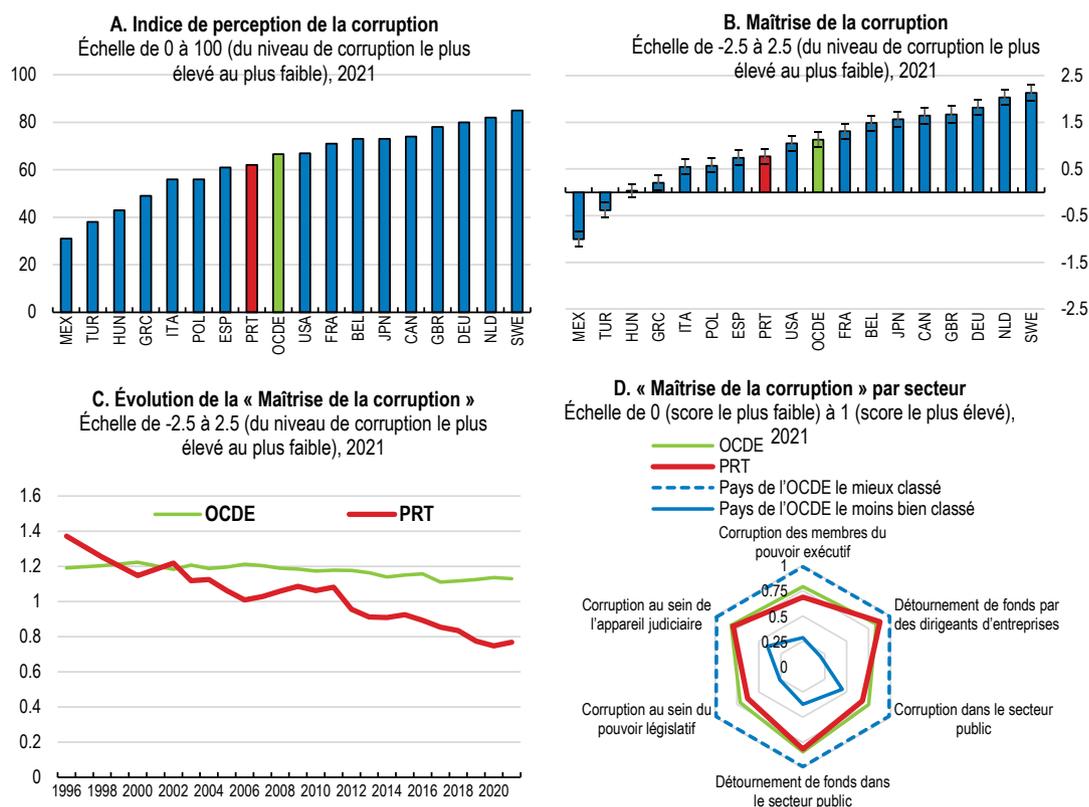
La poursuite des efforts visant à maîtriser la corruption est important pour améliorer l'environnement des entreprises. La corruption fausse la concurrence, ébranle la confiance des investisseurs et détourne l'utilisation des ressources publiques de l'intérêt général, tout en renforçant le sentiment de défiance vis-à-vis des institutions publiques. Selon l'Indice de perception de la corruption de Transparency International

et l'indicateur de maîtrise de la corruption de la Banque mondiale, le Portugal se situait en-dessous de la médiane des pays de l'OCDE en 2021 et 2022 (1.35). D'après une enquête menée récemment, 55 % des entreprises portugaises estiment que la corruption est un problème dans la conduite de leurs activités, soit 34 % de plus que la moyenne de l'UE (Eurobarometer, 2022^[149]). De plus, les entreprises et les citoyens ne sont guère convaincus que la police et les parquets font face efficacement à ce fléau.

Les progrès accomplis par le Portugal en vue de mettre en œuvre sa stratégie nationale de lutte contre la corruption pour 2020-24, qui vise à renforcer la prévention et la détection des actes de corruption et les poursuites à l'encontre de ceux qui en sont les auteurs, sont une encourageants (OECD, 2021^[7] ; EC, 2022^[150] ; FATF, 2022^[151]). Dans l'ensemble, les indicateurs d'intégrité publique de l'OCDE montrent que le cadre stratégique du Portugal a une large portée et qu'il a été élaboré de manière relativement participative, mais que des lacunes subsistent concernant l'adéquation des structures de mise en œuvre et des pratiques d'évaluation (OECD, 2023^[152]). La stratégie prévoit notamment des mesures interdisant temporairement aux individus qui se sont livrés à des actes de corruption d'exercer certaines fonctions politiques, imposant l'adoption de systèmes de conformité à certaines entités, allongeant les délais de prescription en ce qui concerne l'imposition de sanctions pour certaines infractions liées à la corruption, et renforçant les incitations à fournir des informations sur la délinquance économique. Au cours des deux dernières années, le parlement a approuvé le décret de transposition dans le droit interne de la directive de l'UE sur la protection des lanceurs d'alerte. Le mécanisme national de lutte contre la corruption et le régime général de prévention de la corruption sont entrés en vigueur et une plateforme électronique destinée à la déclaration des conflits d'intérêts des parlementaires a été lancée en septembre 2022 (Tableau 1.12). Une première campagne pour la prévention de la corruption a en outre été lancée début 2023 dans le cadre du mécanisme national de lutte contre la corruption.

À l'avenir, le Portugal devrait continuer de consolider son régime de poursuite et la capacité de son système judiciaire à traiter les affaires de corruption nationale et transnationale (Graphique 1.36). Au Portugal, aucune affaire de corruption transnationale n'a jamais été détectée grâce à un signalement d'agents publics ou de vérificateurs des comptes. En outre, la détection par le canal des déclarations d'opérations suspectes et de l'administration fiscale est faible (FATF, 2022^[151]). Le manque de ressources disponibles pour la conduite d'enquêtes et de poursuites concernant des affaires de corruption reste préoccupant (EC, 2022^[150]), même si le recrutement de juges, de procureurs et d'enquêteurs criminels au sein de la police judiciaire est une bonne chose (FATF, 2022^[151]). Comme cela avait été recommandé dans de précédentes *Études économiques de l'OCDE*, le ministère public et les services de police judiciaire devraient être dotés de ressources suffisantes pour remplir leurs fonctions ((OECD, 2019^[33] ; 2021^[7]). Les formations spécialisées à l'intention des procureurs devraient être davantage renforcées. De plus, selon le Groupe d'action financière (GAFI) (2022^[151]), la détection de la corruption transnationale par le biais de la cellule de renseignement financier portugaise (*Unidade de Informação Financeira*), ainsi que par la voie des signalements spontanés de la part d'entreprises doit être encore améliorée. Il faut également que les autorités compétentes enquêtent de manière approfondie et active dans les affaires de corruption transnationale. Il conviendrait aussi de réexaminer les amendes applicables, en vertu de la loi, aux personnes morales qui se livrent à la corruption transnationale afin d'assurer qu'elles sont efficaces, proportionnées et dissuasives (FATF, 2022^[151]).

Graphique 1.35. La corruption est considérée comme un problème grave



Note : La partie B du graphique présente des estimations ponctuelles et leur marge d'erreur. La partie D met en évidence les sous-composantes par secteur de l'indicateur de « Maîtrise de la corruption » du projet Varieties of Democracy.

Source : partie A : Transparency International ; parties B et C : Banque mondiale, Indicateurs mondiaux de gouvernance ; partie D : Projet Varieties of Democracy, base de données V-Dem v12.

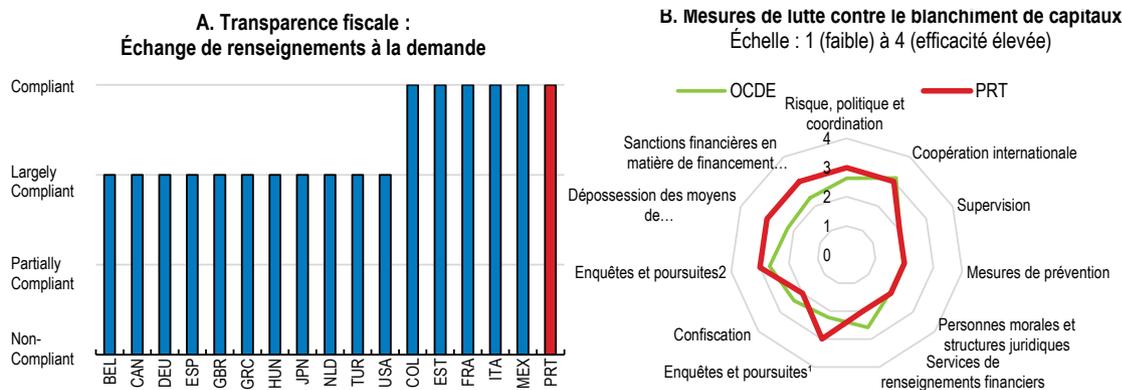
StatLink  <https://stat.link/bifx8d>

De nouvelles mesures visant à renforcer la responsabilisation et l'intégrité des hauts fonctionnaires sont également indispensables. Il faudrait, en particulier, durcir les mécanismes en vigueur de prévention et de gestion des conflits d'intérêts sachant qu'ont été dénoncées à plusieurs reprises des pratiques de pantouflage de hauts fonctionnaires (en particulier dans le secteur juridique) ne renonçant pas pour autant à l'exercice de leur fonction publique et rendues possibles en raison de la non-exclusivité de leur mandat (Lisi et al., 2022^[153] ; GRECO, 2022^[154]). L'Autorité pour la transparence, chargée de vérifier que les titulaires de mandats politiques et les hauts fonctionnaires se conforment aux règles de déclaration de leurs intérêts et de leur patrimoine, n'est pas encore opérationnelle (EC, 2022^[150] ; GRECO, 2022^[154]), mais son conseil d'administration a été nommé en janvier 2023.

Le lancement d'un projet pilote d'un an consacré à l'empreinte législative lors de la procédure législative est une autre avancée allant dans le sens de la transparence des décisions prises. Ce projet devrait faire apparaître avec précision les groupes d'intérêts qui ont tenté d'influer sur les projets de loi ou ont été consultés dans le courant de l'élaboration de ces textes. Il devrait en outre permettre rendre publics les groupes d'intérêts ayant apporté une contribution importante lors de la préparation du projet de loi en question et les mesures qui ont été prises pour assurer leur inclusion dans l'élaboration de la législation. L'empreinte législative devrait être complétée par un mécanisme plus général destiné à garantir la transparence de l'ensemble des activités de lobbying. Dans ce cadre, les groupes d'intérêts divulgueraient leurs activités et certaines catégories d'agents publics (ministres, membres de cabinet, conseillers

nommés, parlementaires) rendraient publiques leurs rencontres avec des groupes d'intérêts. Des règles et codes de conduite concernant les relations entre parlementaires et lobbyistes ou d'autres tiers cherchant à influencer sur le processus législatif devraient être adoptés (OCDE, 2021^[7] ; OCDE, 2021^[155]).

Graphique 1.36. Il faut renforcer davantage les efforts de lutte contre le blanchiment de capitaux



Note : La partie A du graphique offre un aperçu de l'évaluation globale de la mise en œuvre concrète de l'échange de renseignements à des fins fiscales, réalisée dans le cadre des examens mutuels du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. Les examens par les pairs permettent d'apprécier la capacité des pays membres à garantir la transparence de leurs entités et structures juridiques et à coopérer avec d'autres administrations fiscales conformément à la norme internationalement convenue. Le graphique illustre les résultats du premier cycle ; un deuxième cycle est en cours. La partie B fait apparaître les notations issues des évaluations mutuelles de chaque membre du GAFI pour évaluer le degré d'application des Recommandations du GAFI. Ces notations indiquent le niveau d'efficacité des mesures prises par ce pays au regard de 11 résultats immédiats. « Enquêtes et poursuite » renvoie au blanchiment de fonds. « Enquêtes et poursuite » renvoie au financement du terrorisme.

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

StatLink  <https://stat.link/h82edy>

Tableau 1.12. Recommandations antérieures de l'OCDE concernant la lutte contre la corruption

Recommandations des Études antérieures	Mesures prises depuis 2021
Continuer de renforcer la capacité du ministère public de s'attaquer à la délinquance économique et financière, notamment à la corruption. Les procureurs devraient continuer de suivre des formations spécialisées dans ce domaine.	Les procureurs ont suivi des formations spécialisées en 2021-22, mais d'importants efforts en ce sens sont encore indispensables.
Mettre en place un registre électronique des intérêts de tous les membres du gouvernement et hauts fonctionnaires, qui soit régulièrement mis à jour.	Une plateforme électronique destinée à la déclaration des conflits d'intérêts des parlementaires a été lancée en septembre 2022.
Mettre en place des codes de conduite sur les modalités de dialogue avec des lobbyistes, ainsi qu'un registre des lobbyistes.	Un projet pilote d'un an consacré à l'empreinte législative lors de la procédure législative a été lancé en novembre 2021.

Principales conclusions et recommandations à l'intention des pouvoirs publics issues du chapitre « Principaux éclairages sur l'action publique »

PRINCIPALES CONCLUSIONS	RECOMMANDATIONS (Principales recommandations en gras)
Améliorer la politique macroéconomique et les politiques budgétaires	
On estime que l'orientation de la politique budgétaire a été globalement neutre en 2022, le démantèlement des mesures liées au COVID-19 ayant été compensé par le soutien apporté aux ménages et aux entreprises pour faire face à l'inflation élevée. Bien que certaines mesures de soutien budgétaire aient été prolongées en 2023 pour amortir l'impact des prix élevés de l'énergie sur les ménages et les entreprises, la politique budgétaire est appelée à se durcir.	Durcir l'orientation de la politique budgétaire, notamment en ciblant mieux les aides budgétaires sur les ménages et les entreprises les plus vulnérables.
La dette publique est orientée à la baisse depuis plusieurs années. Après une interruption temporaire liée à la pandémie, cette tendance a repris et la dette rapportée au PIB est maintenant proche de son niveau de 2011. Cependant, compte tenu de l'augmentation des coûts liés au vieillissement, le niveau d'endettement actuel reste élevé, tandis que les investissements dans la santé, la santé, l'éducation et les infrastructures sont modestes.	Continuer de réduire la dette publique en élaborant une stratégie à moyen terme visant à améliorer la structure et l'efficacité des dépenses publiques. Déployer de nouvelles normes comptables et élaborer une budgétisation axée sur les performances.
Les dépenses sociales ont rapidement augmenté au fil des années, contrairement aux investissements dans les infrastructures, l'éducation et la santé.	Procéder à des examens systématiques et réguliers des dépenses afin de rationaliser les dépenses publiques et d'en améliorer l'efficacité.
Les dépenses de retraite sont élevées, et bien que l'âge standard de départ à la retraite soit lié à l'espérance de vie, le vieillissement démographique va exercer des tensions supplémentaires sur le système de retraite dans les décennies qui viennent.	Établir un lien automatique entre l'âge minimum de départ à la retraite et l'augmentation de l'espérance de vie, semblable à celui qui permet actuellement d'indexer l'âge standard de départ à la retraite.
Le Plan pour la reprise et la résilience permettra de disposer de financements considérables pour les investissements, mais leur ampleur et leur rythme risquent de poser des problèmes de mise en œuvre à l'administration publique.	Continuer de développer les capacités administratives pour accélérer les processus et rationaliser le système des marchés publics tout en garantissant transparence et responsabilité afin de prévenir les risques de fraude.
Les dépenses fiscales, nombreuses, réduisent les recettes publiques et, dans certains cas, n'ont pas suffisamment apporté la preuve de leur efficacité.	Réduire les dépenses fiscales, en particulier celles qui ne bénéficient pas aux ménages modestes et celles qui ont pour effet d'accroître sensiblement le coût de la discipline fiscale.
Une fraction importante de l'encours de crédit est assortie de taux d'intérêt variables, et la hausse des taux réduit la capacité des ménages et des entreprises à assurer le service de leur dette. Les autorités ont assoupli les conditions de restructuration des prêts hypothécaires et mis en place des bonifications d'intérêt pour les ménages à faible revenu.	Suivre de près la qualité du crédit bancaire et l'impact des mesures visant à réduire le coût du service de la dette pour les ménages à faible revenu.
Le système de protection sociale est fragmenté, et certains programmes sont peu utilisés. Les autorités prévoient de rationaliser les prestations sociales.	Regrouper les différents programmes de soutien destinés aux ménages à faible revenu et simplifier les conditions d'accès, tout en envisageant une augmentation globale du niveau et de la couverture des prestations de revenu minimum. Élargir de façon permanente la protection sociale aux travailleurs atypiques.
Les difficultés d'accès aux services d'accueil des jeunes enfants constituent une difficulté majeure pour les ménages à faible revenu, et réduisent le taux d'activité des femmes.	Accélérer le développement de l'offre de services de garde d'enfants pour les ménages modestes et dans les quartiers les plus pauvres.
Renforcer l'emploi et la productivité	
Le recours aux contrats de travail temporaires reste élevé, et ils sont souvent utilisés pendant des périodes relativement longues, alors que des procédures juridiques coûteuses alourdissent le coût de l'embauche en contrat permanent.	Mieux équilibrer la protection entre les différents types de contrats en poursuivant les efforts visant à promouvoir le recours aux contrats permanents et à réduire le coût des licenciements.
Le salaire minimum exprimé en pourcentage du salaire médian est l'un des plus élevés de l'OCDE, et les hausses annoncées alourdiront encore le coût du travail.	Suivre de près les effets de la hausse du salaire minimum sur l'emploi. Réduire les cotisations patronales de sécurité sociale pour les bas salaires de façon à atténuer l'impact des hausses du coût du travail.
L'amélioration des compétences et la reconversion seront essentielles pour continuer de développer les qualifications des travailleurs et leur productivité.	Mieux aligner l'offre et la demande de compétences sur les besoins actuels et futurs du marché du travail, et améliorer parallèlement les conseils pour aider les élèves à s'orienter et les adultes à se recycler et à se reconvertir.

Renforcer l'emploi et la productivité	
Une fraction importante des petites entreprises possède des ressources humaines et managériales insuffisantes.	Renforcer les politiques actives du marché du travail axées sur les petites entreprises, comme la présélection des candidats à des postes vacants par les agences publiques pour l'emploi.
Le Plan pour la reprise et la résilience prévoit un réexamen des réglementations qui restent strictes dans certaines professions clés, comme les services juridiques.	Abaisser les obstacles à l'entrée en rationalisant la réglementation, en commençant en priorité par les services professionnels.
Les entreprises portugaises, notamment les plus petites, sont en retard en termes d'adoption des technologies de l'information et des communications.	Combiner aides financières et soutien technique lors du déploiement des programmes de transformation numérique.
Les coûts du haut débit et du changement de fournisseur sont élevés.	Revoir les périodes de verrouillage pour les consommateurs et développer les informations sur la qualité des offres haut débit.
La mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption pour 2020-24 a bien avancé, mais les activités des lobbyistes et les conflits d'intérêts potentiels parmi les parlementaires ne font pas l'objet d'un suivi systématique.	Mettre en place un registre permanent des lobbyistes et des codes de conduite régissant les relations avec eux, et veiller à son application effective par l'Autorité pour la transparence qui doit entrer en fonction.
Aucune règle ou aucun code de conduite concernant les relations entre parlementaires et lobbyistes ou d'autres tiers cherchant à influencer sur le processus législatif n'a été adopté.	Publier des règles et codes de conduite concernant les relations entre parlementaires et lobbyistes ou d'autres tiers cherchant à influencer sur le processus législatif.
Soutenir la transition vers une économie verte et durable	
Les détails relatifs aux politiques supplémentaires requises pour atteindre les objectifs climatiques ambitieux sont limités. La loi-cadre sur le climat de 2021 n'a pas encore été appliquée.	Mettre en œuvre la loi-cadre sur le climat. Clarifier les mesures envisagées pour atteindre la neutralité carbone d'ici 2050, quantifier leur impact sur l'atténuation et en préciser le mode de financement.
Les prix du carbone varient selon les secteurs et les combustibles.	Continuer de supprimer progressivement les exonérations des taxes sur les combustibles et le carbone.
Le stock de logements est dans un état médiocre. Les politiques actuelles visant à améliorer l'efficacité énergétique sont complexes et inadaptées.	Accélérer la modernisation et la rénovation des bâtiments en associant réglementation, subventions et prêts.

Références

- AdC (2021), *The role of competition in implementing the economic recovery strategy*, Autoridade da Concorrência. [92]
- Adema, W. et al. (2023), *Paid parental leave: Big differences for mothers and fathers*, OECD Statistics Blog, <https://oecdstatistics.blog/2023/01/12/paid-parental-leave-big-differences-for-mothers-and-fathers/>. [63]
- Aghion, P., S. Bunel et C. Antonin (2020), *What Are the Labor and Product Market Effects of Automation? New Evidence from France*, <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03403062>. [103]
- Alexandre, F. et al. (2022), « Minimum wage and financially distressed firms: Another one bites the dust », *Labour Economics*, vol. 74, p. 102088, <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2021.102088>. [121]
- Alexandre, F., S. Cruz et M. Portela (2021), « Financial distress and the role of management in micro and small-sized firms », *OECD Productivity Working Papers*, n° 27, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2014873c-en>. [98]
- Algan, Y., B. Crepon et D. Glover (2020), *Are Active Labor Market Policies Directed at Firms Effective? Evidence from a Randomized Evaluation with Local Employment Agencies*. [102]
- ANACOM (2022), *Trends in telecommunications prices - October 2022*, Autoridade Nacional de Comunicações. [107]
- Andersen, M. et E. Nix (2019), « What causes the child penalty? Evidence from same sex couples and policy reforms », *Discussion Papers*, vol. 902, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/210964/1/1665919442.pdf>. [66]
- APA (2021), *State of the Environment Report 2020/21*, <https://sniambgeoviewer.apambiente.pt/GeoDocs/geoportaldocs/rea/REA2020/REA2020.pdf>. [144]
- Arnold, J. et C. Farinha Rodrigues (2015), *Reducing inequality and poverty in Portugal*, OECD Publishing. [57]
- Baltrunaite, A., G. Bovini et S. Mocetti (2021), « Managerial Talent and Managerial Practices: Are They Complements? », *SSRN Electronic Journal*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3852829>. [96]
- Banco de Portugal (2021), *Dinâmica da produtividade por trabalhador nas empresas portuguesas no período 2014-2019*, https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/be_dez2021_p.pdf. [83]
- Bank of Portugal (2023), *Do you want to know more about interest rates of loans for house purchase in Portugal? Banco de Portugal publishes this data*, <https://bpstat.bportugal.pt/conteudos/noticias/1814/>. [24]
- Bank of Portugal (2022), *December Economic Bulletin*, https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/be_dez22_e.pdf. [13]
- Bank of Portugal (2022), *June Financial Stability Report*, https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/ref_06_2022_en.pdf. [23]

- Bank of Portugal (2022), *November Financial Stability Report*, [26]
https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/ref_11_2022_en.pdf.
- Benzarti, Y. et D. Carloni (2019), « Who Really Benefits from Consumption Tax Cuts? Evidence from a Large VAT Reform in France », *American Economic Journal: Economic Policy*, [78]
 vol. 11/1, pp. 38-63, <https://doi.org/10.1257/pol.20170504>.
- Bozio, A., S. Cottet et C. Malgouyres (2018), *What effects to expect from the conversion of the competitiveness and employment tax credit (CICE) into employer contribution reductions*, [74]
 Institut des Politiques Publiques Policy Brief, <https://www.ipp.eu/wp-content/uploads/2018/10/n36-notesIPP-october2018.pdf>.
- Bravo, J. (2021), *A fecundidade como indicador avançado do ciclo económico em Portugal*, INE [53]
 Instituto Nacional de Estadística, <https://www.ine.pt/xurl/pub/6358344>.
- Braz, C., M. Manuel Campos et S. Cabral (2022), « A micro-level analysis of corporate income taxation in Portugal », *Boletim Económico*, vol. 14/4, [72]
https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/papers/re202203_en.pdf.
- Braz, C. et J. Da Cunha (2009), « Os efeitos redistributivos do IVA em Portugal », *Boletim Económico, Banco de Portugal*, vol. 15/4, [77]
https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/bol_inverno09_p.pdf.
- Brys, B. et al. (2016), « Fiscalité et croissance économique inclusive », *Documents de travail de l'OCDE sur la fiscalité*, n° 26, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jlv74ggk0g7-en>. [68]
- Cardoso, J., D. Vilar et I. Casquilho-Martins (2020), « Desafios ao Serviço Social no contexto da COVID-19 », *CLISSIS - Centro Lusíada de Investigação em Serviço Social e Intervenção Social*, [48]
https://www.lis.ulusiada.pt/Portals/News/docsexternos/docs/relatorio_desafios_ao_servico_social_no_contexto_da_covid-19.pdf.
- Centro de Relações Laborais (2022), *Relatório anual sobre a evolução da negociação coletiva em 2021*, <https://www.crlaborais.pt/documents/10182/483314/RNC2021/ecd5d8da-54df-43f3-b0df-21f64f5b0af1>. [126]
- CES (2022), *A Natalidade em Portugal: uma questão política, económica e social*, Conselho Económico e Social, https://ces.pt/wp-content/uploads/2022/01/ces_parecer_natalidadeportugal.pdf. [64]
- CFP (2022), *Análise da Proposta de Orçamento do Estado para 2023*, Conselho das Finanças Públicas, <https://www.cfp.pt/pt/publicacoes/orcamento-do-estado/analise-da-proposta-de-orcamento-do-estado-para-2023>. [39]
- CFP (2021), *Riscos Orçamentais e Sustentabilidade das Finanças Públicas 2021*, Conselho das Finanças Públicas, <https://www.cfp.pt/pt/publicacoes/riscos-e-sustentabilidade/riscos-orcamentais-e-sustentabilidade-das-financas-publicas-2021>. [30]
- CIMEC (2022), *Relatório Semestral CIMEC - 1º semestre de 2022*, Comissão Independente de acompanhamento e fiscalização das Medidas Especiais de Contratação Pública (CIMEC), <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/cimec/SegundoRelatorioSemestral-Dezembro2022.pdf>. [9]

- Custodio, C., C. Hansman et D. Mendes (2021), « Information Frictions and Firm Take up of Government Support: A Randomised Controlled Experiment », *SSRN Electronic Journal*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3857851>. [101]
- D’Arcangelo, F. et al. (2022), « A framework to decarbonise the economy », *OECD Economic Policy Papers*, n° 31, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4e4d973d-en>. [132]
- DGEEC (2022), *Dados e Estatísticas de Cursos Superiores (Higher Education Course Data and Statistics)*, <https://infocursos.pt/bds.asp>. [116]
- Dias, D. et C. Robalo Marques (2020), « Every Cloud Has a Silver Lining: Cleansing Effects of the Portuguese Financial Crisis* », *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 83/2, pp. 352-376, <https://doi.org/10.1111/obes.12391>. [81]
- Dube, A. (2019), *Impacts of minimum wages: review of the international evidence*, <https://www.gov.uk/government/publications/impacts-of-minimum-wages-review-of-the-international-evidence>. [120]
- EC (2023), *Portugal’s recovery and resilience plan*, https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/portugals-recovery-and-resilience-plan_en. [1]
- EC (2022), *2022 Country Report - Portugal*, European Commission, https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/2022-european-semester-country-report-portugal_en.pdf. [55]
- EC (2022), *2022 Rule of Law Report - Country Chapter on the rule of law situation in Portugal*, European Commission. [150]
- EC (2022), *Commission Opinion of 22.11.2022 on the Draft Budgetary Plan of Portugal*, European Commission. [10]
- EC (2022), *Fiscal Sustainability Report 2021, Institutional Paper 171*, European Commission, https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/fiscal-sustainability-report-2021_en. [31]
- EC (2022), *The 2022 EU Justice Scoreboard*, European Commission. [93]
- EC (2021), « Analysis of the recovery and resilience plan for Portugal », *Commission Staff Working Document*. [4]
- EC (2021), *The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)*, European Commission. [52]
- EC/CASE (2022), *VAT gap in the EU : report 2022*, Publications Office of the European Union, European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union, <https://data.europa.eu/doi/10.2778/109823>. [76]
- ECB (2023), *Statistical Data Warehouse, Balance Sheet Items*. [22]
- Égert, B. et P. Gal (2017), « The quantification of structural reforms in OECD countries: A new framework », *OECD Journal: Economic Studies*, https://doi.org/10.1787/eco_studies-2016-5jg1lqspxtvk. [85]

- ERSAR (2022), *Relatório Anual dos Serviços de Águas e Resíduos em Portugal 2021, Vol. 1 Caracterização do setor de águas e resíduos*, Portuguese Water and Waste Services Regulation Authority, <https://www.ersar.pt/pt/site-comunicacao/site-noticias/Paginas/rasarp-edicao2021-volume1.aspx>. [143]
- Eurobarometer (2022), *Businesses and corruption – Portugal*, Flash Eurobarometer 507. [149]
- Eurobarometer (2022), *Corruption - Country Factsheets in English – Portugal*, Flash Eurobarometer 523. [156]
- Eurofound and Cedefop (2020), *European Company Survey 2019: Workplace practices unlocking employee potential*, Publications Office of the European Union, Luxembourg. [97]
- Eurostat (2022), *Adult participation in learning by sex*. [118]
- Eurostat (2022), *Contingent Liabilities Database*. [28]
- Eurostat (2022), *Shares 2020 (Renewables), Energy Data*. [131]
- Eurostat (2021), *Circular Economy - Material Flows*. [142]
- FATF (2022), *Implementing the OECD Anti-Bribery Convention - Phase 4 Report: Portugal*, OECD Publishing, Paris. [151]
- Garicano, L., C. Lelarge et J. Van Reenen (2016), « Firm Size Distortions and the Productivity Distribution: Evidence from France », *American Economic Review*, vol. 106/11, pp. 3439-3479, <https://doi.org/10.1257/aer.20130232>. [75]
- GEP (2022), *Quadros de Pessoal (Relatório Único - Anexo A) - 2021 Continente - Síntese*, Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, <http://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/10928/qp2021sint.pdf/994456d4-4978-42d2-8235-6568462d1e6d>. [113]
- GIE AGSI (2023), *Storage Inventory Database*, <https://agsi.gie.eu/#/faq> (consulté le 6 March 2023). [19]
- Governo da República Portuguesa (2023), *Mais Habitação*, <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDYzMAQAj56DFgUAAA%3d>. [27]
- Governo da República Portuguesa (2022), *Acordo de médio prazo para a melhoria dos rendimentos, dos salários e da competitividade*, <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDYytgQAou18NAUAAA%3d>. [128]
- Governo da República Portuguesa (2022), *Apoios Extraordinários, Para as Famílias Mais Vulneráveis*, <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDYxNQQApL5waUAAA%3d>. [16]

- Governo da República Portuguesa (2022), *Empresas vão ser apoiadas em mil milhões de euros na aquisição de gás e 2500 milhões de euros na de eletricidade*, [17]
<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=empresas-va-ser-apoiadas-em-mil-milhoes-de-euros-na-aquisicao-de-gas-e-2500-mil-milhoes-de-euros-de-eletricidade>.
- Governo da República Portuguesa (2022), *Famílias Primeiro - perguntas e respostas*, [14]
<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=familias-primeiro-perguntas-e-respostas>.
- Governo da República Portuguesa (2022), *Novas medidas para compensar aumento dos preços da energia*, [15]
<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=novas-medidas-para-compensar-aumento-dos-precos-da-energia>.
- Governo da República Portuguesa (2022), *State Budget 2023*, [18]
<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=152005>.
- Governo da República Portuguesa (2021), *Principais medidas da Agenda do Trabalho Digno e de Valorização dos Jovens no Mercado de Trabalho*, [129]
<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDI2MgUAm2vnQUAAA%3d>.
- GRECO (2022), *Fourth Evaluation Round - Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors – Second Compliance Report Portugal*, Group of States against Corruption – Council of Europe. [154]
- Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais (2019), « Os Benefícios Fiscais em Portugal - Conceitos, etodologie e prátia », [71]
<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBAAAAB%2BLCAAAAAABACzMDQwAgCG5%2BMmBAAAA%3D%3D>.
- Guillemette, Y. et D. Turner (2018), « The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060 », *OECD Economic Policy Papers*, n° 22, OECD Publishing, Paris, [86]
<https://doi.org/10.1787/b4f4e03e-en>.
- Hyee, R. et al. (2020), « How reliable are social safety nets? : Value and accessibility in situations of acute economic need », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 252, OECD Publishing, Paris, [49]
<https://doi.org/10.1787/65a269a3-en>.
- IEA (2021), *Portugal 2021 Energy Policy Review*, IEA Energy Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, [140]
<https://doi.org/10.1787/3b485e25-en>.
- IMF (2022), *2022 Article IV Consultation - Portugal, Country Report No. 2022/203*, International Monetary Fund, [35]
<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/06/30/Portugal-2022-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-520191>.
- Immervoll, H. et al. (2022), « De-facto gaps in social protection for standard and non-standard workers : An approach for monitoring the accessibility and levels of income support », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 271, OECD Publishing, Paris, [60]
<https://doi.org/10.1787/48e282e7-en>.
- Immervoll, H. et al. (2023), « Who pays for higher carbon prices? : Illustration for Lithuania and a research agenda », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 283, OECD Publishing, Paris, [133]
<https://doi.org/10.1787/8f16f3d8-en>.

- INE (2023), *Implicit interest rate in housing - December 2022, Press release, 19 January.* [25]
- INE (2018), *Business Statistics Studies Survey on Management Practices.* [99]
- Johansson, Å. et al. (2008), « Fiscalité et croissance économique », *Documents de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE*, n° 620, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/241216205486>. [67]
- Kozeniauskas, N., P. Moreira et C. Santos (2022), « On the cleansing effect of recessions and government policy: Evidence from Covid-19 », *European Economic Review*, vol. 144, p. 104097, <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2022.104097>. [84]
- Lisi, M. et al. (2022), *Os grupos de interesse em Portugal*, Francisco Manuel dos Santos Foundation. [153]
- Lopes, M. (2020), « Job Security and Fertility Decisions », *SSRN Electronic Journal*, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3543204>. [54]
- MAAC (2022), *Projeto de Resolução do Conselho de Ministros que aprova o Plano Estratégico para o Abastecimento de Água e Gestão de Águas Residuais e Pluviais 2030 (PENSAARP 2030)*, <https://participa.pt/pt/consulta/projeto-de-resolucao-do-conselho-de-ministros-que-aprova-o-pensaarp-2030>. [148]
- Marinheiro, C., A. Sousa et A. Pinheiro (2022), « The climate dimension of fiscal policy sustainability: best practices in Green Budgeting and lessons for Portugal », *Conselho das Finanças Públicas Working Paper*, vol. 1, https://www.cfp.pt/uploads/publicacoes_ficheiros/wp-2022-01-green-budgeting.pdf. [136]
- Martins, P. (2021), « Employee training and firm performance: Evidence from ESF grant applications », *Labour Economics*, vol. 72, p. 102056, <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2021.102056>. [100]
- Ministério do Planeamento (2021), « Recuperar Portugal, Construindo o futuro – Plano de Recuperação e Resiliência », <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDQzNgYA62SpeQUAA%3d>. [3]
- Narazani, E., S. Riscado et L. Wemans (2022), « The role of family allowances in reducing child poverty in Portugal », *Banco de Portugal Economic Studies*, vol. VII/4, https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/papers/re202212_eng.pdf. [58]
- National Water Council (2021), *A água e os rios no futuro, contributos do CNA para decisões estratégicas no sector da água*, https://conselhonacionaldaagua.weebly.com/uploads/1/3/8/6/13869103/a_agua_e_os_rios_no_futuro-pag_a_pag.pdf. [147]
- Naumann, R. (2018), *Reregulating the extension of collective agreements in Portugal: A case study*, ILO, Geneva. [127]
- Neumark, D. (2018), *The Econometrics and Economics of the Employment Effects of Minimum Wages: Getting from Known Unknowns to Known Knowns*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, <https://doi.org/10.3386/w25043>. [122]

- OECD (2023), « Family Indicators », *OECD Social and Welfare Statistics* (base de données), <https://doi.org/10.1787/efd30a09-en> (consulté le 14 mars 2023). [62]
- OECD (2023), « Income distribution », *OECD Social and Welfare Statistics* (base de données), <https://doi.org/10.1787/data-00654-en> (consulté le 14 mars 2023). [56]
- OECD (2023), « Key tourism indicators », *OECD Tourism Statistics* (base de données), <https://doi.org/10.1787/e5d0c450-en> (consulté le 14 mars 2023). [21]
- OECD (2023), *OECD Economic Surveys: Greece 2023*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c5f11cd5-en>. [12]
- OECD (2023), *OECD Environmental Performance Reviews: Portugal 2023*, OECD Environmental Performance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d9783cbf-en>. [130]
- OECD (2023), *OECD Gender Data Portal*, <https://www.oecd.org/gender/data/>. [112]
- OECD (2023), *OECD Public Integrity Indicators - Quality of strategic framework*, OECD Publishing, Paris. [152]
- OECD (2023), *The Impact of Regulation on International Investment in Portugal*, OECD publishing, Paris. [91]
- OECD (2023), *The rise and fall of public social spending with the COVID-19 pandemic*, Social Expenditure (SOCX) Update 2023, <https://www.oecd.org/els/soc/OECD2023-Social-Expenditure-SOCX-Update-Rise-and-fall.pdf>. [45]
- OECD (2023), « Trade Unions : Collective bargaining coverage », *OECD Employment and Labour Market Statistics* (base de données), <https://doi.org/10.1787/923f26fe-en> (consulté le 14 mars 2023). [124]
- OECD (2022), *Education at a Glance (database)*, accessed on 27 February 2023. [109]
- OECD (2022), « Enhancing labour market relevance and outcomes of higher education: Country note Portugal », *OECD Education Policy Perspectives*, n° 59, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/bcf4a8e3-en>. [115]
- OECD (2022), *Environment at a glance Indicators*, <https://www.oecd.org/environment/environment-at-a-glance/> (consulté le 11 May 2022). [145]
- OECD (2022), *Family Indicators, Social and Welfare Statistics Database*. [65]
- OECD (2022), *Green growth indicators database*. [20]
- OECD (2022), *Housing Taxation in OECD Countries*, OECD Tax Policy Studies, n° 29, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/03dfe007-en>. [79]
- OECD (2022), « Income support for working-age individuals and their families », *Coping with the cost of living crisis*, <https://www.oecd.org/social/Income-support-for-working-age-individuals-and-their-families.pdf>. [6]
- OECD (2022), *Income support for working-age individuals and their families*, <https://www.oecd.org/social/Income-support-for-working-age-individuals-and-their-families.pdf>. [50]

- OECD (2022), *Minimum wages in times of rising inflation*, [123]
<https://www.oecd.org/employment/Minimum-wages-in-times-of-rising-inflation.pdf>.
- OECD (2022), *OECD Economic Outlook, Volume 2022 Issue 2*, OECD Publishing, Paris, [11]
<https://doi.org/10.1787/f6da2159-en>.
- OECD (2022), *Pricing Greenhouse Gas Emissions : Turning Climate Targets into Climate Action*, [134]
 OECD Series on Carbon Pricing and Energy Taxation, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/e9778969-en>.
- OECD (2022), *Redesigning Ireland's Transport for Net Zero : Towards Systems that Work for People and the Planet*, [139]
 OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b798a4c1-en>.
- OECD (2022), *Resourcing Higher Education in Portugal*, Higher Education, OECD Publishing, [105]
 Paris, <https://doi.org/10.1787/a91a175e-en>.
- OECD (2022), *Revenue Statistics 2022 : The Impact of COVID-19 on OECD Tax Revenues*, [69]
 OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8a691b03-en>.
- OECD (2022), *Taxing Wages 2022 : Impact of COVID-19 on the Tax Wedge in OECD Countries*, [70]
 OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/f7f1e68a-en>.
- OECD (2022), « Why governments should target support amidst high energy prices », *OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine*, [5]
<https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/why-governments-should-target-support-amidst-high-energy-prices-40f44f78/>.
- OECD (2021), *Laggard firms and technology diffusion*, [82]
<https://www.oecd.org/sti/ind/laggard-firms-and-technology-diffusion.pdf>.
- OECD (2021), *Lobbying in the 21st Century : Transparency, Integrity and Access*, [155]
 OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>.
- OECD (2021), *OECD Economic Surveys: Portugal 2021*, OECD Publishing, Paris, [7]
<https://doi.org/10.1787/13b842d6-en>.
- OECD (2021), *OECD Environmental Performance Reviews: Ireland 2021*, OECD Environmental [135]
 Performance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9ef10b4f-en>.
- OECD (2021), *Pay Transparency Tools to Close the Gender Wage Gap*, Gender Equality at [114]
 Work, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/eba5b91d-en>.
- OECD (2021), *Pensions at a Glance 2021 : OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, [47]
<https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>.
- OECD (2021), *Portugal: Indicators of Regulatory Policy and Governance 2021*, [89]
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/portugal-country-profile-regulatory-policy-2021.pdf>.
- OECD (2021), *R&D tax incentives: Portugal 2021*, Directorate for Science, Technology and [73]
 Innovation, <https://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-portugal.pdf>.

- OECD (2021), *Strengthening Quality Assurance in Adult Education and Training in Portugal: Implementation Guidance*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/skills/centre-for-skills/Strengthening-Quality-Assurance-in-Adult-Education-and-Training-in-Portugal-Implementation-Guidance.pdf>. [119]
- OECD (2021), *The Digital Transformation of SMEs*, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/bdb9256a-en>. [108]
- OECD (2021), *Transport Strategies for Net-Zero Systems by Design*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0a20f779-en>. [138]
- OECD (2020), *International Compendium of Entrepreneurship Policies*, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/338f1873-en>. [88]
- OECD (2020), *Justice Transformation in Portugal : Building on Successes and Challenges*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/184acf59-en>. [94]
- OECD (2020), *OECD Employment Outlook 2020 : Worker Security and the COVID-19 Crisis*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1686c758-en>. [111]
- OECD (2020), *Social spending makes up 20% of OECD GDP*, <https://www.oecd.org/els/soc/OECD2020-Social-Expenditure-SOCX-Update.pdf>. [46]
- OECD (2020), « Supporting livelihoods during the COVID-19 crisis: Closing the gaps in safety nets », *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/17cbb92d-en>. [59]
- OECD (2020), « The effects of R&D tax incentives and their role in the innovation policy mix : Findings from the OECD microBeRD project, 2016-19 », *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, n° 92, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/65234003-en>. [104]
- OECD (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>. [44]
- OECD (2019), *Negotiating Our Way Up : Collective Bargaining in a Changing World of Work*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1fd2da34-en>. [125]
- OECD (2019), *OECD Economic Surveys: Portugal 2019*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2019-en. [33]
- OECD (2019), *OECD Review of Higher Education, Research and Innovation: Portugal*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264308138-en>. [106]
- OECD (2019), *OECD Review of the Portuguese Public Finance Council (CFP)*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/review-of-portuguese-public-finance-council-2019.pdf>. [43]
- OECD (2019), *OECD Reviews of Pension Systems: Portugal*, OECD Reviews of Pension Systems, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264313736-en>. [51]
- OECD (2019), *Portugal: Business dynamics*, OECD Insights on productivity and business dynamics, <https://www.oecd.org/sti/ind/portugal-business-dynamics.pdf>. [87]

- OECD (2019), *Portugal: Productivity*, https://www.oecd.org/sti/ind/oecd-productivity-insights-portugal.pdf?_ga=2.222860123.1731963612.1678280176-1860882723.1675960318. [80]
- OECD (2018), *Best practices for performance budgeting*, OECD Publishing, Paris. [36]
- OECD (2017), *Labour Market Reforms in Portugal 2011-15 : A Preliminary Assessment*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264269576-en>. [110]
- OECD (2016), *Pilot database on stakeholder engagement practices in regulatory policy*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm>. [90]
- OECD (2011), *Doing Better for Families*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264098732-en>. [61]
- Pereira, M. et L. Wemans (2022), *Characteristics of parties and duration of insolvency cases in Portugal*, Bank of Portugal Working Paper. [95]
- Portuguese Ministry of Finance (2022), *Stability Programme 2022-26*, https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/pt_sp_2022-2026_en.pdf. [32]
- Proença de Oliveira, R. (2022), “Uma contribuição para o debate que se impõe sobre disponibilidades e usos da água”, Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos, https://www.aprh.pt/Newsletter/newsletter_179_Marco.html. [146]
- Raudla, R., J. Douglas et M. MacCarthaigh (2022), « Medium-term expenditure frameworks: Credible instrument or mirage? », *Public Budgeting & Finance*, vol. 42/3, pp. 71-92, <https://doi.org/10.1111/pbaf.12316>. [40]
- Recuperar Portugal (2023), *Recovery and Resilience Plan*, <https://recuperarportugal.gov.pt/>. [2]
- Santos, F., Á. Gómez-Losada et J. Pires (2019), « Impact of the implementation of Lisbon low emission zone on air quality », *Journal of Hazardous Materials*, vol. 365, pp. 632-641, <https://doi.org/10.1016/j.jhazmat.2018.11.061>. [137]
- Suleman, F. et A. Laranjeiro (2018), « The employability skills of graduates and employers' options in Portugal », *Education + Training*, vol. 60/9, pp. 1097-1111, <https://doi.org/10.1108/et-10-2017-0158>. [117]
- Tribunal de Contas (2022), *Acompanhamento da Contratação Pública abrangida pelas Medidas Especiais previstas na Lei n.º 30/2021 2.º RELATÓRIO*, <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2022/rel-oac004-2022-2s.pdf>. [8]
- Tribunal de Contas (2022), *Opinions on the General State Account – 2021*, <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/PareceresTribunalContas/ParecerCGE/Pages/detalhe.aspx?dset=2021>. [29]
- Tribunal de Contas (2022), *The Beginning of a new Legislature: Contribution towards improving public management and sustainable public finances*, https://erario.tcontas.pt/en-us/content/activity/Contribution_New_Legislature_2022.pdf. [34]
- Tribunal de Contas (2021), *Relatório de Auditoria à Implementação do Quadro Plurianual de Programação Orçamental*, <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2021/rel011-2021-2s.pdf>. [38]

- Tryggvadottir, Á. (2022), « OECD Best Practices for Spending Reviews », *OECD Journal on Budgeting*, <https://doi.org/10.1787/90f9002c-en>. [37]
- UTAO (2022), *Apreciação Preliminar da Proposta de Orçamento do Estado para 2023*, Unidade Técnica de Apoio Orçamental. [42]
- UTAO (2022), *Reforma do processo legislativo orçamental e reestruturação da UTAO - Balanço da primeira aplicação do artigo 75.º-A da Lei de Enquadramento Orçamental*, Unidade Técnica de Apoio Orçamental. [41]
- Zangheri, P. et al. (2021), « Progress of the Member States in implementing the energy performance of Building Directive », *European Commission Joint Research Centre*, <https://data.europa.eu/doi/10.2760/914310>. [141]

PORTUGAL 2023 (VERSION ABRÉGÉE)

L'économie portugaise a fortement rebondi après la crise liée au COVID 19. Bien que le niveau élevé de l'inflation et la faiblesse de la conjoncture économique mondiale aient ralenti la croissance en 2022, de nouvelles mesures de soutien budgétaire ont contribué à en amortir les effets. La dette publique exprimée en pourcentage du PIB est tombée en deçà de son niveau de 2019, mais le vieillissement rapide de la population et l'importance des besoins d'investissement sont des sources de tensions budgétaires de plus en plus grandes. La croissance potentielle et les gains de productivité ont diminué, et on a vu apparaître des pénuries de compétences. Pour asseoir une reprise durable, il est indispensable de mettre en œuvre l'ambitieux Plan pour la reprise et la résilience et d'assurer la viabilité des finances publiques en augmentant l'efficacité des dépenses et en renforçant le cadre budgétaire. Rationaliser les procédures administratives complexes dans le cadre des efforts de transformation numérique du secteur public et revoir la réglementation des services professionnels et du commerce de détail peuvent améliorer la productivité. Par ailleurs, les investissements dans la transition écologique devraient se poursuivre pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et renforcer la résilience face au changement climatique, conformément à l'objectif de neutralité carbone du Portugal. Dans le même temps, alors que l'espérance de vie est élevée, le secteur de la santé se caractérise par des pénuries de main-d'œuvre, un sous-investissement et des listes d'attente très longues. La mise en place d'un système plus intégré de soins primaires, de soins de proximité et de soins hospitaliers pourrait accroître la qualité des soins et permettre une optimisation des ressources. Une réforme des soins primaires contribuerait également à améliorer l'accès aux soins des ménages à faible revenu et à limiter les hospitalisations évitables.

CHAPITRE THÉMATIQUE : AMÉLIORER LES RÉSULTATS EN MATIÈRE DE SANTÉ

