

CHÔMAGE EN FRANCE : DUR RETOUR À LA RÉALITÉ

Sabine LE BAYON et Matthieu LEMOINE*

Département analyse et prévision

Au début de l'année 2003, l'emploi en France s'est contracté pour la première fois depuis la récession de 1993 (tableau I). Le chômage a connu une remontée de presque 50 000 personnes en trois mois, pour atteindre 9,4 % de la population active à la fin du premier trimestre¹. La France rejoint l'Allemagne où ont également été observées en début d'année des destructions d'emplois et une montée du taux de chômage. Pour comprendre cette accélération de la dégradation en France, il est nécessaire de revenir sur l'évolution très spécifique qu'a connu l'emploi en 2002. Les chefs d'entreprise, ayant tablé à tort sur une forte reprise, n'ont pas réduit leurs effectifs, et ce n'est qu'au début de l'année 2003 qu'ils ont commencé à rétablir leur taux de marge. En Italie, dans un même contexte de croissance molle, les effectifs n'ont pas non plus été réduits, en raison d'un marché du travail particulièrement tendu dans le Nord. En Allemagne, la très faible croissance a conduit depuis 2001 à d'importantes destructions d'emplois, et ce mouvement devrait perdurer. En conséquence, selon nos prévisions, la France connaîtrait en 2003 des destructions nettes d'emplois, et le taux de chômage atteindrait 10 % à la fin de l'année. L'ajustement de l'emploi, qui n'a pas été achevé en 2002, se poursuivrait en 2003 et ne serait pas compensé par la politique de l'emploi.

* Cette Lettre reprend et développe l'analyse faite par le Département analyse et prévision présentée dans « Perspectives 2003-2004, la traversée du désert », parue dans la Revue de l'OFCE, n° 85, avril 2003.

1. En mai 2003, le taux de chômage est resté apparemment stable à 9,5 %. Cependant, l'estimation mensuelle du chômage au sens du BIT repose sur les données de demandeurs d'emploi en fin de mois collectées par l'ANPE. En mai 2003, du fait des grèves à la Poste, de nombreux demandeurs d'emploi ont été comptabilisés « absent au contrôle », leur fiche n'ayant pas été reçue par les agences. L'INSEE a estimé le surnombre d'absents au contrôle liés aux grèves à 10 000, ce qui place le taux de chômage à 9,5 %, très proche de l'arrondi à 9,6. Une estimation plus élevée du surnombre aurait conduit à un taux de chômage à 9,6 en mai 2003.

TABLEAU I : CROISSANCE, EMPLOI ET CHÔMAGE

		2002 T1	2002 T2	2002 T3	2002 T4	2003 T1
Allemagne	Croissance	0,3	0,2	0,3	0,0	-0,2
	Emploi	-0,1	-0,3	-0,4	-0,4	-0,5
	Chômage	7,8	8,0	8,2	8,3	8,7
France	Croissance	0,7	0,4	0,3	0,2	0,3
	Emploi	0,2	0,1	0,1	0,2	-0,3
	Chômage	8,9	9,0	9,1	9,2	9,4
Italie	Croissance	0,0	0,3	0,1	0,4	-0,1
	Emploi	0,8	0,2	0,5	0,6	0,4
	Chômage	9,1	9,0	8,9	8,9	8,8

Note : PIB et emploi salarié en taux de croissance trimestriels. Taux de chômage au sens du BIT en pourcentage de la population active. Le taux de chômage français intègre la révision réalisée par l'INSEE en juillet 2003, sur la période février 1999-mai 2003. Le taux de chômage du premier trimestre 2003 a ainsi été revu à la hausse, de 9,2 % à 9,4 %.

Sources : Comptes nationaux, calculs OFCE pour le premier trimestre 2003 en Italie.

Un retard d'ajustement de l'emploi en 2002...

Malgré une croissance modérée ces dernières années (2 % en moyenne annuelle entre 2000 et 2002), les créations d'emplois ont été soutenues, relativement à la dernière période de croissance comparable (de 1989 à 1991). Les entreprises ont créé 604 000 postes de plus entre 2000 et 2002 qu'entre 1989 et 1991 (tableau 2).

TABLEAU 2 : COMPARAISON DES CRÉATIONS D'EMPLOI ENTRE LES PÉRIODES 1989-1991 ET 2000-2002

En milliers de postes			
	1989-1991	2000-2002	Écart
Effectifs	256	860	604
Effectifs, hors politiques	256	555	299
Croissance moyenne du PIB	2,1	2,0	-0,1

Note : Créations d'emplois salariés du secteur marchand en milliers de postes équivalent temps plein. Les « effectifs salariés, hors politiques » retirent les effets sur l'emploi des politiques d'exonérations de charge et de réduction du temps de travail (évaluations DARES).

Sources : INSEE, DARES, calculs OFCE.

La moitié environ de ces emplois supplémentaires s'explique par les politiques économiques, notamment par la réduction du temps de travail, dont les effets ont surtout joué en 2000 et 2001. L'autre moitié se concentre surtout en 2002 : 156 000 emplois de plus qu'en 1991 ont été créés, contre 46 000 et 97 000 les années précédentes (tableau 3). Face à une croissance ralentie (1,2 % en 2002), l'ajustement de l'emploi a ainsi été retardé, si bien que plus de 100 000 emplois risquent d'être détruits en 2003.

TABLEAU 3 : ÉCARTS ANNUELS DE CRÉATIONS D'EMPLOIS ENTRE...

En milliers de postes

... 1989 et 2000	... 2001	... 2002	Total
... 1990 et ...				
... 1991 et ...				
Effectifs	317	131	156	604
Effectifs hors politiques	97	46	156	299

Note : Les effectifs désignent ici l'écart en milliers de postes entre les créations d'emplois d'une année et celles de l'année correspondante du cycle précédent. Par exemple, on compare l'année 2002 à l'année 1991. Les effectifs hors politiques retranchent l'écart produit par les créations d'emplois attribuées aux politiques d'exonérations de charges et de réduction du temps de travail (évaluations DARES).

Sources : INSEE, DARES, calculs OFCE.

... causé par des anticipations trop optimistes...

Une explication du retard d'ajustement de l'année 2002 peut résider dans l'excès d'optimisme qu'ont connu les chefs d'entreprise pendant cette période, aussi bien dans les services que dans l'industrie (graphique 1). En début d'année 2002, les chefs d'entreprise français envisageaient un rebond rapide de l'activité et n'ont pas licencié. Au second semestre, le rebond a été modéré et les anticipations ont été révisées, mais les chefs d'entreprise n'ont toujours pas réduit leurs effectifs. Suite aux élections présidentielles, ils ont en effet préféré attendre que soient clarifiées les règles juridiques du marché du travail (assouplissement des 35 heures et de la loi de modernisation sociale).

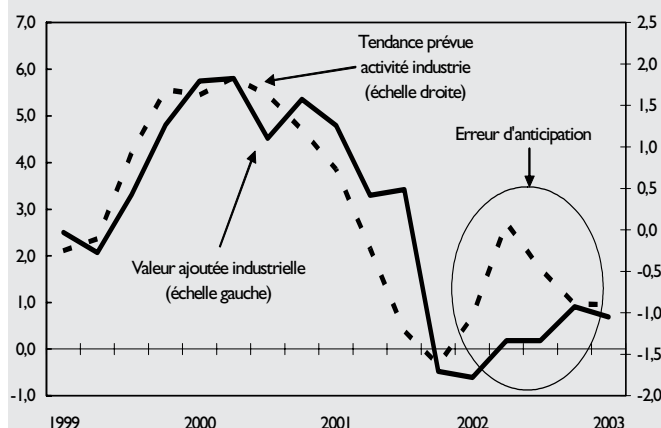
Si les erreurs d'anticipation ont touché la zone euro dans son ensemble, elles n'ont pas engendré un retard d'ajustement dans tous les pays. Notamment, en Allemagne, d'importantes destructions d'emplois ont eu lieu en 2002 (tableau 1). Ces différences de réaction aux erreurs d'anticipation tiennent essentiellement aux situations initiales des deux pays. Les chefs d'entreprise allemands ont en fait poursuivi un mouvement précédemment engagé en 2001. Au cours de cette année, à la différence de la France, l'Allemagne a en effet connu un ralentissement prononcé et accompagné de destructions d'emplois plus importantes.

... et des différences de recours à l'intérim

La France connaît une précarisation de l'emploi depuis les années 1980. La part dans l'emploi salarié de l'emploi précaire global² est en effet passée de 10,5 % de l'emploi salarié en 1990 à 14,9 % en 2001. Cette augmentation de l'emploi précaire se retrouve dans d'autres pays européens, notamment en Allemagne, dont la part de l'emploi précaire global atteint 12,4 % en 2001.

GRAPHIQUE 1 : VALEUR AJOUTÉE ANTICIPÉE ET RÉALISÉE DANS L'INDUSTRIE

Glissement annuel, en %



Source : Comptes nationaux trimestriels, enquête mensuelle de conjoncture dans l'industrie, INSEE.

Avec le développement de l'emploi précaire, les entreprises peuvent ajuster plus rapidement leurs effectifs. Mais la vitesse d'ajustement diffère selon les branches. En 2002, la proportion d'intérimaires étant plus forte dans l'industrie que dans les services, les entreprises industrielles ont pu réduire plus vite leurs effectifs. Dans le secteur tertiaire, l'ajustement de l'emploi consisterait principalement à limiter le renouvellement des CDD qui y sont plus nombreux (tableau 4). Mais, à la différence des missions d'intérim qui peuvent être suspendues sans délais, ces contrats ont généralement une durée comprise entre 3 et 6 mois et ne permettent donc pas une réduction instantanée des effectifs.

TABLEAU 4 : PARTS DANS L'EMPLOI SALARIÉ DU TRAVAIL PRÉCAIRE

En %

	Parts en mars 1995			Parts en mars 2002		
	Intérim	CDD	Total	Intérim	CDD	Total
Industrie	4,0	4,3	8,3	5,9	3,7	9,5
Services	1,0	5,7	6,6	2,1	5,9	8,0
Total	2,3	5,1	7,4	3,6	5,0	8,6

Note : Les nombres de personnes employées en CDD ou en intérim sont reportés en pourcentage de l'emploi salarié.

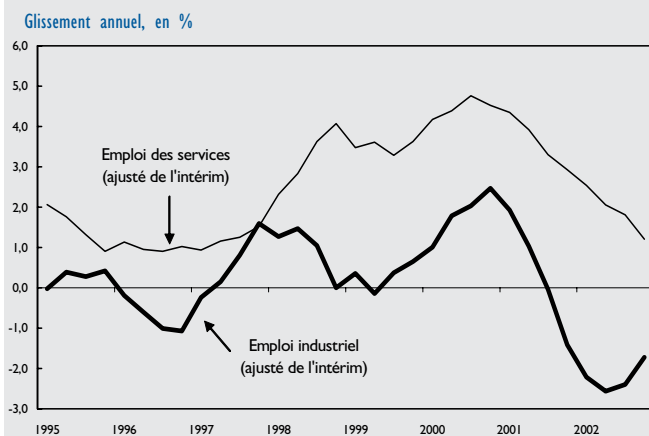
Sources : INSEE, UNEDIC, calculs OFCE.

Par ailleurs, l'intérim est affecté à la branche des services par la Comptabilité nationale, si bien que l'appréciation des ajustements de l'emploi dans l'industrie et dans les services nécessite de réaffecter ce dernier par branche utilisatrice. Sur le graphique 2, la prise en compte des intérimaires révèle que la décélération de l'emploi aurait débuté dans l'industrie dès le début de l'année 2001, pour atteindre un point bas à la mi-2002 (-2,5 %).

2. Celui-ci regroupe les CDD, l'intérim, les apprentis et les contrats aidés.

En revanche, du côté des services, les entreprises réduisent leurs effectifs plus lentement et moins fortement que dans l'industrie. La majeure partie de l'ajustement de l'emploi des services se réaliserait donc en 2003.

GRAPHIQUE 2 : EMPLOI PAR BRANCHE (AJUSTÉ DE L'INTÉRIM)



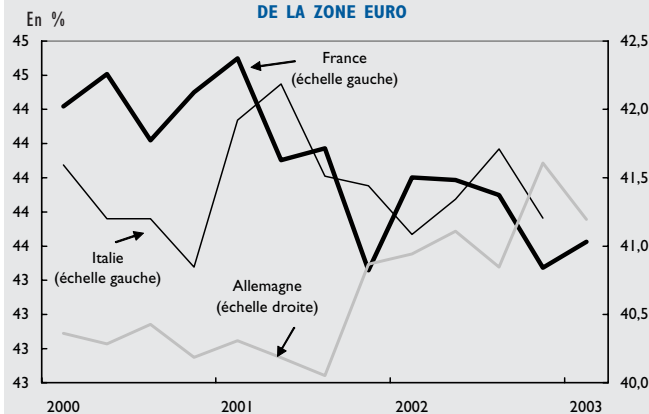
Note : Ce graphique reprend des séries d'emploi par branches (Comptabilité nationale) et des séries d'emploi ajusté par redistribution de l'intérim dans les branches utilisatrices.

Sources : INSEE, UNEDIC, calculs OFCE.

Des taux de marge dégradés...

Le ralentissement économique amorcé fin 2000 en France s'est traduit par un ralentissement de la productivité du travail et par une dégradation des taux de marge du secteur marchand (-1 point au cours de l'année 2001, graphique 3). Le problème d'ajustement de l'emploi a empêché leur rétablissement au cours de l'année 2002. Le redressement s'est toutefois engagé au premier trimestre 2003.

GRAPHIQUE 3 : TAUX DE MARGE DANS LES TROIS PRINCIPAUX PAYS DE LA ZONE EURO



Notes : Le taux de marge est le rapport de l'EBE (excédent brut d'exploitation) et de la valeur ajoutée. Il concerne les secteurs principalement marchands, a été corrigé de la salarisation et est calculé au coût des facteurs.

Sources : Instituts statistiques nationaux, calculs OFCE.

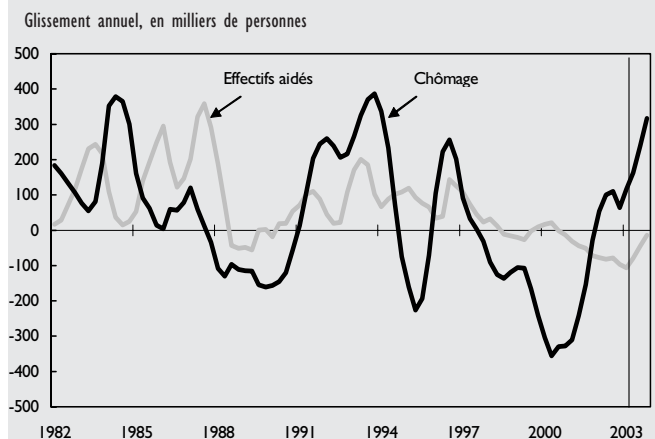
La France se trouve dans une situation similaire à l'Italie et opposée à celle de l'Allemagne, avec une dégradation du taux de marge en 2002. Si les facteurs expliquant cette mauvaise situation sont temporaires en France, comme on l'a vu précédemment, ce n'est pas le cas en Italie, où des facteurs structurels spécifiques sont à l'œuvre. Dans ce pays, plus de la moitié de l'emploi industriel (65 %) se situe dans le Nord, où le taux de chômage est de 4 %, soit proche du plein emploi, contre 18 % dans le Sud. Les tensions sur le

marché du travail sont donc fortes, expliquant en partie l'absence d'ajustement des rémunérations salariales et de l'emploi en 2002.

...et une politique de l'emploi peu réactive...

En 2003, la politique de l'emploi ne devrait pas jouer de rôle contra-cyclique, contrairement à ce qu'on a observé durant les deux dernières décennies lors des périodes de ralentissement. Comme le montre le graphique 4, toute remontée du chômage a été accompagnée d'une augmentation des effectifs aidés, tous types de contrats confondus. Ainsi, de 1982 à 1987, la croissance du chômage a toujours été positive, mais a été réduite en moyenne de 125 000 personnes par an, d'abord par un important programme de préretraites, puis par la mise en place des TUC (Travaux d'utilité collectives, aujourd'hui remplacés par les CES, Contrats emplois solidarité). L'envolée du chômage du début des années 1990 a été freinée par la création de 200 000 emplois aidés supplémentaires au moment de la récession de 1993, notamment par l'intensification des programmes de stage. Enfin, à la suite de la reprise avortée de 1995, la montée du chômage a été limitée par la création de 150 000 emplois, notamment avec la mise en place de contrats aidés dans le secteur marchand, les CIE (Contrats initiative emploi).

GRAPHIQUE 4 : CHÔMAGE ET EFFECTIFS AIDÉS



Note : Les effectifs aidés comprennent les contrats en alternance, les CIE, les CES, les CEC, les CEV, les emplois jeunes, les divers stages de formation et les pré-retraites.

Sources : Bulletin mensuel des statistiques du travail de la DARES, calculs OFCE.

Ainsi, les mauvaises phases conjoncturelles ont toujours été accompagnées par le passé de mesures contra-cycliques de traitement social du chômage. Les aides à l'emploi peuvent prendre la forme de réductions de la population active (préretraites, stages de formation) ou d'aides à l'emploi marchand (CIE ou contrats jeunes) ou non marchand (CES, CEC, CIVIS³ ou emplois jeunes)⁴.

3. Le CIVIS est un nouveau contrat destiné à insérer les jeunes par une activité d'utilité sociale en association. 25 000 contrats de ce type seraient créés par le gouvernement au cours des trois prochaines années.

4. Les exonérations de charges, dont les effets jouent à plus long terme, ne sont pas considérées ici. La réduction du temps de travail n'est pas non plus un instrument conjoncturel. De plus, la Prime pour l'emploi (PPE) et le Pacte de retour à l'emploi (PARE) ont visé à encourager l'offre de travail, mais, étant donné le peu de recul dont on dispose, il n'a pas encore été mis en évidence d'effets notables de ces mesures sur l'emploi.

L'orientation de la politique de l'emploi en 2003 a été définie en deux temps. Tout d'abord, en octobre 2002, le projet de loi de finances pour 2003 prévoyait une forte baisse des emplois aidés, prolongeant les réductions d'effectifs aidés initiées en 2000, en période de forte croissance. Avec la montée du chômage à un rythme mensuel de 20 000 personnes au début de l'année 2003, le gouvernement a annoncé, lors de la table ronde pour l'emploi du 18 mars 2003, que la réduction du nombre de contrats aidés serait finalement moindre que ce qui était prévu.

Compte tenu des différents choix définis en octobre 2002 et en mars 2003, la politique de l'emploi est réorientée vers le secteur marchand, notamment avec la création des contrats jeunes. En revanche, l'emploi aidé dans le secteur non marchand connaîtrait globalement en 2003 un recul de 8 %, soit 38 000 personnes sur les 469 000 personnes aidées en 2002 (27 000 emplois jeunes en moins, 20 000 personnes de moins employées en CES⁵ et 9 000 nouveaux contrats de type CIVIS). Aider ainsi les emplois du secteur marchand permet de diminuer de façon ciblée le chômage de certaines catégories, notamment des jeunes, mais en substitution avec d'autres types de chômeurs ou parfois en substitution à un même emploi qui aurait été créé sans aide (effet d'aubaine). C'est pourquoi ces aides au secteur marchand devraient avoir un faible impact à court terme sur le chômage. En revanche, la diminution des emplois aidés du secteur non marchand devrait faire monter le chômage de 38 000 personnes.

...entraînent une remontée du chômage

En 2002, la hausse du chômage a été progressive et a surtout concerné les salariés en contrats précaires. Ainsi, les demandes d'emploi enregistrées pour cause de licenciements économiques ont été peu nombreuses, relativement aux fins de contrats à durée déterminée et aux fins de missions d'intérim. Face à un taux de marge dégradé et à une croissance faible attendue en 2003, l'emploi marchand devrait continuer de s'ajuster au cours de l'année 2003 et la montée du chômage perdurer. Elle serait d'autant plus forte que le nombre d'emplois aidés devrait diminuer, malgré les nouvelles mesures annoncées par François Fillon en mars 2003. Selon nos prévisions, le chômage augmenterait d'environ 185 000 personnes en 2003.

La hausse du chômage en France en 2003 peut être décomposée en deux effets : la faible croissance d'une part et la correction de l'erreur d'anticipation de 2002 d'autre part. Tout d'abord, avec une croissance qui atteindrait 1 % fin 2003 en glissement annuel, soit un point de moins que la croissance potentielle, l'augmentation du taux de chômage

serait de 0,4 point entre fin 2002 et fin 2003 : il atteindrait 9,7 %, soit une valeur proche de la prévision de l'INSEE (9,8 %). De plus, le rétablissement des taux de marge ajouterait 0,3 point au taux de chômage. Celui-ci étant à 9,3 % fin 2002, il atteindrait 10 % fin 2003. Au cours de la récession du début des années 1990, la hausse du chômage avait été accompagnée d'une nette augmentation de l'emploi aidé. Si une politique aussi réactive qu'à cette époque était menée en 2003 (par exemple en créant environ 125 000 emplois aidés de type CES de plus qu'avec la politique actuelle, pour un coût proche d'un milliard d'euros⁶, tableau 5), cela permettrait de compenser la hausse du chômage liée à l'ajustement de l'emploi non réalisé en 2002, le taux de chômage passant alors à 9,5 % de la population active fin 2003. Mais le déficit public atteignant déjà 3,7 % du PIB en 2003, selon nos prévisions, la politique réactive rendrait plus difficile le retour sous la barre des 3 % exigé par le Pacte de stabilité pour 2004.

TABLEAU 5 : PRÉVISIONS DU TAUX DE CHÔMAGE SELON DIFFÉRENTS SCÉNARIOS

	Ralentissement de la croissance	Ralentissement de la croissance + rétablissement du taux de marge (situation actuelle)	Ralentissement de la croissance + rétablissement du taux de marge + politique réactive de l'emploi
Créations d'emplois aidés en 2003	- 38 000	- 38 000	86 000
Déficit public en 2003 (en % du PIB)	3,7	3,7	3,8
Taux de chômage fin 2003 (en %)	9,7	10	9,5

Sources : INSEE, DARES, calculs OFCE.

Parmi les trois grands pays de la zone euro, la France connaîtrait la plus forte dégradation de la situation sur le marché du travail, malgré une croissance (0,8 %) proche de celle de l'Italie et supérieure à celle de l'Allemagne. En dépit d'une situation financière dégradée et d'une croissance très faible en 2003, les entreprises allemandes ont fini l'année 2002 avec des taux de marge rétablis, ce qui limite les efforts à venir. Associé au léger recul de la population active (vieillesse démographique), cela limiterait la hausse du taux de chômage (8,2 % fin 2003). En Italie, malgré la dégradation du taux de marge et une croissance faible, le taux de chômage resterait quasiment stable en 2003 (8,9 %), l'ajustement de l'emploi au ralentissement de l'activité économique n'ayant pas lieu.

Finalement, la dégradation du marché du travail français liée à la faiblesse de la croissance serait amplifiée par la correction des erreurs d'anticipation de 2002, et le taux de chômage atteindrait 10 % à la fin 2003. Pourtant, il suffirait d'une politique de l'emploi aussi réactive que par le passé pour que le chômage connaisse une évolution cohérente avec le ralentissement, et ne dépasse pas 9,5 % ■

5. En 2002, 140 000 personnes étaient employées avec un contrat de type CES. En 2003, 240 000 contrats d'une durée moyenne de 6 mois seraient signés et 120 000 personnes seraient donc employées en fin d'année, soit 20 000 personnes de moins qu'en 2002.

6. Le coût unitaire des emplois CES est d'environ 7 500 euros.

PORTUGAL : LA CIGALE DEVIENT FOURMI

Sabine LE BAYON

Département analyse et prévision

Le Portugal, avec un déficit public de 4,1 % en 2001, a été le premier pays à déroger à la règle du Pacte de stabilité et de croissance (PSC). Ce pacte impose aux États membres de l'Union économique et monétaire (UEM) que leur déficit public ne dépasse pas 3 % du PIB. Cela a valu au Portugal d'être sous le coup d'une procédure d'avertissement pour déficit excessif de la part de la Commission européenne. Cette mauvaise performance fait suite à plusieurs années d'assainissement budgétaire, qui avaient permis au Portugal de passer sous la barre des 3 % et ainsi de participer à l'UEM dès 1999. Cependant, l'amélioration observée de 1995 à 1999 était en grande partie conjoncturelle, le Portugal continuant de mener une politique budgétaire pro-cyclique dans une économie déjà en surchauffe, mais aussi en plein rattrapage¹. Le retournement conjoncturel initié en 2000, associé à une politique budgétaire expansionniste, a entraîné une forte dégradation du déficit, obligeant les autorités portugaises à adopter une politique budgétaire restrictive en 2002 pour respecter le PSC. Cette politique, menée dans un contexte économique morose, va certes réduire les déséquilibres macroéconomiques (inflation, déficit courant) apparus pendant les années de forte croissance, mais elle va aussi peser sur la croissance à court et à long terme, pénalisant la convergence portugaise vers les pays les plus avancés de la zone euro.

1995-1999 : assainissement budgétaire

Entre 1995 et 1999, le déficit public s'est nettement réduit, passant de 4,5 % du PIB à 2,4 % (tableau 1). Mais le solde structurel ne s'est amélioré que de 0,8 point de PIB. C'est surtout la baisse des taux d'intérêt, liée à l'entrée du Portugal dans l'UEM, qui a permis la réduction du déficit par le biais de deux canaux. Tout d'abord, elle a favorisé un fort endettement des entreprises et des ménages et donc une croissance importante de la consommation et de l'investissement, déjà dopée par un phénomène de rattrapage vis-à-vis de l'Union européenne. Ceci a fortement contribué à la hausse des recettes publiques. De plus, elle a permis une réduction des paiements d'intérêt. Cependant, si la baisse du service de la dette a été forte de 1995 à 1998, elle a nettement ralenti en 1999, devenant trop faible pour compenser la

1. Le PIB par habitant portugais représente seulement les $\frac{3}{4}$ environ de la moyenne de l'UE.

2. Les aides financières octroyées au Portugal par le biais des Fonds structurels et du Fonds de cohésion sont définies dans les différents cadres communautaires d'appui (1989-1993, 1994-1999, 2000-2006). Les fonds structurels datent de la création de la Communauté européenne et visent à réduire l'écart entre les différentes régions. Le Fonds de cohésion, mis en place en 1993, a pour but de venir en aide aux pays dont le PIB est inférieur à 90 % de la moyenne européenne (Grèce, Irlande, Portugal et Espagne), en finançant des projets liés à la protection de l'environnement et à l'amélioration des réseaux de transport.

hausse des dépenses primaires, consécutive à l'accroissement de la masse salariale des fonctionnaires et des prestations sociales. L'investissement public s'est inscrit en hausse, passant de 3,7 % du PIB en 1995 à 4,2 % en 1999.

La forte hausse des dépenses courantes primaires entre 1995 et 1999 s'explique notamment par les dépassements de crédits dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la protection sociale (élargissement de la couverture du revenu minimum garanti). Mais, elle a été compensée par une hausse des recettes publiques plus forte que prévu. Cette dernière a non seulement été favorisée par le dynamisme de la croissance économique et les fortes créations d'emplois, mais aussi par l'amélioration du recouvrement de l'impôt. En effet, l'assiette fiscale a été élargie et les délais de recouvrement réduits. La mise en place du Plan Mateus en 1996 a permis une augmentation du recouvrement d'arriérés d'impôts et de sécurité sociale et ce, d'autant plus que la fraude fiscale est assimilée à un délit depuis 1994. De plus, le Portugal a continué de bénéficier des transferts de l'Union européenne². Grâce au deuxième cadre communautaire d'appui, le Portugal a ainsi reçu des fonds équivalents à 2,9 % du PIB en moyenne de 1994 à 1999 par an (après 2,7 % en moyenne de 1989 à 1993). Le ratio dette publique sur PIB a diminué en 1996 pour la première fois depuis 1993, passant même sous la barre des 60 % dès 1997, en raison des privatisations et de la réduction du déficit budgétaire.

2000-2001 : dérapage des finances publiques

En 2001 comme en 2000, l'amélioration du solde conjoncturel devait compenser la dégradation du solde structurel. Mais le retournement conjoncturel amorcé en 2000 a pris les Portugais au dépourvu.

TABLEAU 1 : COMPTES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

En points de PIB

	En différence		En niveau
	1995-1999	1999-2001	2001
a. Solde public (a=b-c+d)	2,1	- 1,7	- 4,1
b. Solde structurel primaire ¹	- 2,3	- 1,5	- 1,5
c. Charges d'intérêts	- 3,1	- 0,1	3,1
d. Composante conjoncturelle	1,2	- 0,4	0,4
e. Recettes totales	2,4	- 0,9	42,1
f. Dépenses totales (f=g+h)	0,4	0,8	46,2
g. Dépenses courantes (g=i+c)	- 0,4	0,7	40,1
h. Dépenses en capital (h=j+k)	0,7	0,1	6,1
i. Dépenses courantes primaires	2,7	0,8	37
j. Investissement	0,5	- 0,1	4,1
k. Transferts en capital	0,2	0,2	2
I. Dette publique	- 11,5	1,1	55,5

1. Solde public corrigé des effets de la conjoncture, hors charges d'intérêts. Certaines mesures sont incluses dans ce solde, alors qu'elles n'ont qu'un effet temporaire. Il s'agit, par exemple en 2001, de la correction de l'enregistrement des recettes des impôts et de cotisations sociales des années précédentes, à hauteur de 0,6 point de PIB.

Sources : INE, Ministère des finances, OCDE.

L'amélioration du solde inscrite dans le budget 2000 reposait principalement sur la hausse des recettes fiscales. Or, celles-ci se sont moins accrues que les années précédentes et des dépassements de crédits ont été constatés. La programmation peu réaliste des dépenses et des recettes publiques a nécessité de forts ajustements en cours d'année pour tenter de respecter les objectifs initiaux en matière de déficit public. Les autorités portugaises ont en effet dû procéder à un gel des dépenses au cours de l'année, qui a principalement pesé sur les dépenses en capital. De même, le budget 2001 prévoyait une augmentation de la part des recettes publiques dans le PIB, liée à une conjoncture favorable. Les effets du renforcement de l'administration et des contrôles fiscaux, pour réduire la fraude et l'évasion fiscale, et de la réforme du système fiscal (notamment la modification du barème de l'impôt sur le revenu et la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés de 34 à 32 %) devaient se compenser du point de vue des recettes fiscales. La forte croissance des dépenses en capital, en faveur des projets cofinancés par l'UE avec le troisième cadre communautaire d'appui (CCA III) sur la période 2000-2006, visait à compenser les réductions budgétaires intervenues au cours de l'année 2000. La part des dépenses courantes dans le PIB devait diminuer. Le fort ralentissement économique a de nouveau obligé le gouvernement portugais à adopter deux budgets rectificatifs en juin et en novembre 2001, prévoyant une baisse des dépenses publiques. Il s'agissait notamment du gel des salaires dans l'administration, d'une réduction progressive du nombre de fonctionnaires et des dépenses sociales et du report de grands projets d'investissement dans les secteurs ferroviaire et aérien.

Ces mesures n'ont pas suffi à maîtriser le déficit public de 2001, estimé initialement à 1,1 % du PIB dans le programme de stabilité et de croissance 2001-2004 présenté fin 2000 (pour une croissance du PIB de 3,3 % prévue, alors qu'elle n'a été que de 1,6 % en 2001). Le déficit a été revu à la hausse dans le programme de stabilité et de croissance 2002-2005, fin 2001 à 2,2 % du PIB, puis en mars 2002 à 2,4 %. Au vu de la non certification des comptes portugais 2001 par Eurostat en mars 2002, le nouveau gouvernement portugais élu en mars 2002 a commandé un audit pour faire toute la lumière sur ce point. Cet audit a révélé fin juillet 2002 que le déficit public de 2001 avait atteint 4,1 % du PIB et a mis en cause les « sérieuses omissions dans l'élaboration des statistiques sur le budget de l'État et la dette », posant ainsi le problème de la validité des chiffres transmis à Bruxelles par les États membres. Dans le même temps, le déficit pour 2000 a été réévalué à

2,9 % du PIB, contre 1,5 % annoncé précédemment. Le net dépassement en 2001 de la limite des 3 % autorisée par le Pacte de stabilité a valu au Portugal de tomber sous le coup d'une procédure d'avertissement pour déficit excessif de la part de la Commission européenne³. Cette forte révision du déficit public de 2001 s'explique tant par les révisions des comptes des différentes administrations que par la prise en compte de nouvelles méthodologies imposées par Eurostat pour calculer le déficit. La révision de l'estimation de l'exécution budgétaire atteint une valeur élevée, jamais observée les années antérieures, révélant des problèmes de précarité de l'information et de contrôle budgétaire (tableau 2). Avec les mêmes règles comptables qu'en février 2002, le déficit serait donc passé de 2,4 % du PIB à 3,1 %. De plus, les changements méthodologiques non pris en compte dans l'estimation de février 2002 du déficit public 2001, et à l'origine de la non certification par Eurostat des comptes portugais, ont ajouté un point de PIB de déficit public en 2001. Ils concernent principalement le traitement des injections de capital à des entreprises publiques par le gouvernement portugais⁴ et celui des impôts et des cotisations sociales⁵.

TABEAU 2 : LES RÉVISIONS DU DÉFICIT PUBLIC 2001

En % du PIB	
Déficit notifié à Eurostat en mars 2002	- 2,4
I. Révisions de l'exécution budgétaire	- 0,7
1. Révision des comptes de l'État	- 0,2
2. Révision des comptes des Fonds et services autonomes (y compris le service national de santé)	- 0,4
3. Révision des comptes de la Sécurité sociale	0,0
4. Révision des comptes des administrations régionales et locales	- 0,1
Déficit sans modification des règles comptables	- 3,1
II. changements méthodologiques	- 1,0
1. Injections de capital à des entreprises publiques de transport par l'État	- 0,2
2. Correction de l'enregistrement des recettes des impôts et de cotisations sociales	- 0,6
3. Diverses corrections	- 0,2
Déficit total	- 4,1

Source : Rapport de la Commission pour l'analyse des comptes publics.

La forte dégradation du déficit public entre 1999 et 2001 (-1,7 point) n'est due que marginalement au ralentissement économique, la composante conjoncturelle du déficit ne s'étant détériorée que de 0,4 point de PIB. Les corrections méthodologiques n'ont fait qu'amplifier la chute des recettes publiques. Tout d'abord, la réduction des taxes intérieures sur les produits pétroliers pour limiter l'incidence de l'augmentation des prix du pétrole sur les consommateurs portugais a pesé sur les recettes des impôts indirects en 2000, tandis que la vente de licences de téléphonie mobile (UMTS) n'a rapporté à l'État que 0,3 point de PIB de recettes. Ensuite, le manque à gagner lié à la réforme de l'imposition directe mise en œuvre en 2001 a été sous-estimé. Par ailleurs, la hausse des taux d'intérêt dans la zone euro, initiée fin 1999, a eu pour conséquence l'arrêt de la baisse du service de la dette publique dans le PIB. Les problèmes de contrôle des dépenses primaires, notamment des dépenses sociales (au titre des retraites et du programme de garantie de revenu), de santé et de la masse salariale publique, se sont aussi accrues.

Le solde structurel primaire s'est donc nettement dégradé, devenant négatif et atteignant même -1,5 point de PIB en 2001, tandis que la dette publique a recommencé à augmenter en 2001, pour la première fois depuis 1995.

Entre 1995 et 2001, la hausse des dépenses et des recettes publiques a finalement été quasiment similaire (+1,2 et +1,5 point respectivement). Mais, si la part des dépenses publiques dans le PIB a pratiquement rattrapé celle de la moyenne de l'UE en 2001 (46,2 % contre 47,2 %), le ratio recettes publiques sur PIB reste nettement inférieur à la moyenne de l'UE (42,1 % contre 46,4 %), expliquant le niveau plus élevé du déficit public portugais.

2002-2003 : une politique restrictive

Le budget initial de 2002 présenté en octobre 2001 mettait l'accent sur les dépenses sociales et l'investissement public. Les mesures pour combattre la fraude et l'évasion fiscale devaient compenser les effets des baisses de taux d'imposition décidés dans le cadre de la réforme fiscale de décembre 2000, notamment la baisse de l'impôt sur les sociétés de 32 à 30 % à partir de 2002. Dans ce budget, l'objectif initial était un déficit public de 1,3 %, pour une croissance de 2 %. Il a été rendu complètement caduc, en raison des dérapages précédents et du ralentissement économique, la croissance du PIB ayant finalement atteint 0,5 % en 2002. Afin de ne pas renouveler la mauvaise performance de 2001, le nouveau gouvernement de centre-droit, élu en mars 2002, a adopté dès mai 2002 un budget rectificatif pour l'année en cours. Celui-ci prévoyait une hausse de la TVA de 17 à 19 % (devant rapporter 0,3 point de PIB) et une réduction des dépenses à hauteur de 0,8 point de PIB, pour ramener le déficit public à 2,8 % du PIB en 2002. Les baisses d'impôts promises par le nouveau gouvernement pendant la campagne électorale ont été reportées. Les coupes au niveau des dépenses ont consisté en un report des projets d'investissement public (principalement ceux non cofinancés par les fonds communautaires), le gel des appels d'offre, la fermeture ou la fusion de dizaines d'instituts publics, le gel des recrutements de nouveaux fonctionnaires et le non renouvellement des contrats à durée déterminée sauf dans les secteurs de la santé, de l'éducation et des services sociaux.

Début novembre 2002, le Conseil Ecofin a décidé de voter l'avertissement pour déficit excessif pour 2001 et a demandé au Portugal de prendre les mesures nécessaires avant le 31 décembre 2002 pour contenir le déficit sous la barre des 3 % du PIB en 2003. En cas de non respect de ces recommandations, le Portugal risquait des sanctions, à savoir un dépôt équivalent à 0,3 % de PIB⁶, pouvant être converti en amende si le déficit n'était pas corrigé dans les deux ans. De plus, les Quinze pouvaient proposer de suspendre le versement des fonds de cohésion versés au Portugal, cette dernière menace étant particulièrement importante pour un pays en rattrapage. Le gouvernement portugais a alors adopté des

6. Il s'agit d'une somme fixe de 0,2 %, à laquelle s'ajoute un élément variable correspondant à 0,1 % pour chaque point d'écart du déficit au seuil de 3 %, dans la limite de 0,5 % du PIB.

7. Il s'agit d'un plan de régularisation sans intérêt des dettes dues au fisc jusqu'à la fin 2002, pour inciter les contribuables à régulariser leur situation fiscale.

mesures ponctuelles qui ont permis aux administrations publiques de récupérer des recettes équivalentes à 1,5 point de PIB, dont 0,9 point pour les seules recettes de l'amnistie fiscale partielle⁷, 0,3 point pour le produit de la vente du réseau de téléphonie fixe et 0,2 point pour la vente d'un droit de péage routier autour de Lisbonne. Selon les estimations du ministère des finances portugais, le déficit public a atteint 2,6 % du PIB en 2002, permettant au Portugal de respecter ses engagements. Eurostat, pour sa part, l'a chiffré à 2,7 % du PIB, réévaluant dans le même temps le déficit de 2001 à 4,2 % du PIB. Sans ces mesures exceptionnelles, le déficit public de 2002 aurait donc atteint le même niveau en pourcentage du PIB qu'en 2001. Cependant, comme le ralentissement économique s'est accentué en 2002, ceci correspond tout de même à une légère amélioration du solde structurel primaire par rapport à 2001 (de l'ordre de 0,2 point de PIB), hors mesures ponctuelles.

Le budget de 2003, présenté en octobre 2002, est un budget de rigueur, avec un objectif de réduction du déficit des administrations publiques à 2,4 % du PIB en 2003 (pour une progression du PIB de 1,75 %). Les recettes courantes augmenteraient, notamment du fait de la hausse de la TVA. Le gouvernement préparerait de nouvelles privatisations, dont les recettes seraient en partie affectées à l'amortissement de la dette publique. Tous les ministères réduiraient leurs dépenses de fonctionnement. La hausse des dépenses primaires serait limitée. Les investissements publics soutiendraient principalement les projets cofinancés par les fonds structurels européens dans les secteurs des travaux publics et des exportations.

TABLEAU 3 : PROGRAMME DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE (DÉCEMBRE 2002)

En points de PIB sauf ¹

	2002	2003	2004	2005	2006
Croissance du PIB ¹	0,7	1,2	2,7	3,1	3,5
Croissance du PIB potentiel ¹	2,5	2,5	2,6	2,7	2,8
Solde public	-2,8	-2,4	-1,9	-1,1	-0,5
Solde structurel primaire ²	0,2	1,5	1,8	2,3	2,6
Charges d'intérêts	3,0	3,3	3,1	3,0	2,9
Composante conjoncturelle	0,0	-0,6	-0,6	-0,4	-0,2
Recettes publiques	43,7	44,4	43,9	43,6	43
Dépenses publiques	46,6	46,9	45,8	44,7	43,5
Dont : Consommation publique	20,7	19,7	19,3	18,9	18,4
Dont : Prestations sociales	14,4	14,9	14,9	14,7	14,4
Dont : FBCF	3,7	3,8	3,6	3,5	3,4
Dette publique	58,8	58,7	57,5	55,3	52,6

1. En %

2. Le solde structurel primaire est le solde public corrigé des effets de la conjoncture, hors charges d'intérêts. L'inverse de la variation du solde structurel primaire correspond à l'impulsion budgétaire.

Source : Ministère des finances.

Dans son Programme de stabilité et de croissance présenté fin décembre 2002 et couvrant la période 2003-2006, le gouvernement a revu sa prévision de croissance du PIB pour 2003 à 1,2 %, impliquant une impulsion budgétaire de -1,3 point de PIB pour atteindre un déficit de 2,4 % du PIB (tableau 3). Depuis, le gouvernement portugais a reconnu que la croissance pourrait être proche de zéro en 2003, ce qui aurait pour conséquence un déficit public égal à 3 % du PIB. De ce fait, pour respecter l'objectif de déficit public fixé dans le budget 2003, il a indiqué qu'il pourrait avoir recours à des mesures exceptionnelles, comme ce fut le cas en 2002. Il

pourrait notamment vendre une partie de son patrimoine en 2003 pour obtenir des recettes supplémentaires. Le solde structurel primaire s'améliorerait nettement et atteindrait 1,5 % du PIB, en raison d'une hausse des recettes de 0,7 point de PIB et d'une réduction de 0,1 point des dépenses primaires. Les dépenses de personnel devraient diminuer de 0,4 point de PIB, en raison d'une réduction de l'emploi dans la fonction publique d'environ 2 % et d'une forte modération salariale. En revanche, les prestations sociales augmenteraient de 0,5 point de PIB, notamment en raison de la convergence progressive des pensions de retraite vers le niveau du salaire minimum à partir de 2003.

La Commission européenne a approuvé ce programme, jugeant les politiques économiques et budgétaires conformes aux Grandes Orientations de Politiques Économiques. Elle a cependant indiqué qu'un nouveau resserrement budgétaire pourrait être nécessaire en 2003, en raison de prévisions gouvernementales de croissance trop optimistes. Dans ses prévisions de printemps 2003, elle table désormais sur un déficit de 3,5 % du PIB, pour une croissance du PIB de 0,5 % en 2003. Mais elle déconseille l'utilisation de mesures exceptionnelles, envisagée par le gouvernement pour la seconde année consécutive.

Ce Programme de stabilité et de croissance est basé sur une croissance annuelle du PIB de 3 % environ en moyenne entre 2004 et 2006. Le déficit structurel diminuerait d'un peu plus de 0,5 point par an en moyenne, pour atteindre 0,3 % du PIB en 2006⁸. Le Portugal respecterait ainsi l'objectif fixé par la Commission européenne fin septembre 2002 d'une réduction d'au moins 0,5 point de PIB du déficit structurel par an et d'une position proche de l'équilibre structurel en 2006, en remplacement de l'objectif précédent d'un déficit nul en 2004.

Le Portugal à l'épreuve du Pacte de stabilité

Pour respecter ses engagements vis-à-vis de la Commission européenne, la cigale portugaise est devenue fourmi. La politique restrictive qu'elle mène actuellement va certes contribuer à résorber les déséquilibres macroéconomiques apparus ces dernières années, mais elle va aussi peser sur la croissance.

Avec le ralentissement de la demande intérieure, ces déséquilibres ont déjà commencé à se réduire. Certes, le Portugal connaît encore un fort déficit courant (- 8 % en 2002) et une inflation nettement supérieure à celle de la zone euro (3,7 % en mai 2003 au Portugal, contre 1,9 % dans la zone euro). L'accélération de l'inflation résulte en grande partie des pressions de la demande et sur le marché du travail, mais l'effet Balassa-Samuelson⁹ a sans doute aussi joué un rôle. Plus récemment, le

passage à l'euro a entraîné une hausse des prix dans les services (restauration, hôtellerie) et la hausse de la TVA de deux points en juin 2002 a accentué cette tendance à la hausse de l'inflation. Ce maintien de coûts unitaires importants pèse sur la compétitivité portugaise ; il a eu et continue d'avoir des conséquences néfastes sur les exportations. Avec la forte demande de ces dernières années et donc des importations importantes, ceci a débouché sur un déficit courant élevé. Associée au ralentissement économique, la politique budgétaire mise en œuvre actuellement va donc contribuer à la réduction de ces déséquilibres.

Cependant, cette politique pro-cyclique a aussi accentué le ralentissement économique en cours. Le Portugal n'a pas échappé à la récession (contraction du PIB de 2,7 % et de 0,8 % aux troisième et quatrième trimestres 2002 respectivement par rapport au trimestre précédent) et le chômage est remonté en flèche (7,5 % en mai 2003, contre 3,9 % fin 2000). Le Portugal est certes sorti de la récession au premier trimestre 2003 (croissance de 0,1 % par rapport au trimestre précédent), mais ceci est uniquement dû au commerce extérieur qui compense la très mauvaise tenue de la demande intérieure. Cette situation économique rend l'objectif de retour du déficit public sous la barre des 3 % très difficile à atteindre en 2003 comme en 2004, et ce même si des mesures exceptionnelles sont adoptées comme en 2002. Selon les dernières prévisions de la Commission européenne, le déficit public atteindrait 3,5 % du PIB en 2003 et 3,2 % en 2004, et la dette publique dépasserait 60 % du PIB en 2004. De plus, cette politique restrictive va pénaliser les dépenses en capital, qui sont plus facilement compressibles que la masse salariale ou les transferts, et dont l'effet sur la croissance n'est pas immédiat. La part de l'investissement public dans le PIB passerait en effet de 4,1 % en 2001 à 3,7 % en 2002, puis à 3,4 % en 2006. Or, l'investissement est une dépense importante pour le long terme, en particulier dans les pays en rattrapage, dont le retard en matière d'infrastructures et de recherche est patent par rapport à la moyenne de la zone euro.

Le Portugal aura certes reçu des transferts européens importants, équivalents à environ 2,6 % du PIB chaque année de 1989 à 2006. Si les fonds structurels européens reçus dans le cadre des deux premiers cadres communautaires d'appui ont permis des progrès importants en matière de développement des infrastructures, le CCA III a fixé comme priorité le développement des technologies de l'information et de la communication. Dans le domaine des infrastructures, le secteur des transports sera privilégié. Si ces fonds représentent encore 2,3 % du PIB en moyenne de 2000 à 2006 avec le CCA III, ils sont décroissants, puisqu'ils passeront de 2,9 % du PIB en 2000 à 1,8 % en 2006. Ils diminueront sans doute encore après avec l'intégration des pays de l'Est dans l'UE. Or, le PIB par habitant portugais, même s'il s'est rapproché de celui des autres pays européens, reste nettement inférieur à la moyenne de l'UE. La baisse des ressources allouées au Portugal obligera donc celui-ci à trouver d'autres sources de financement pour ses investissements ou l'incitera à réduire ses dépenses dans ce domaine pour respecter le PSC, pénalisant ainsi à terme la croissance et le processus de convergence vers les pays de l'UE les plus avancés ■

8. Selon une méthode utilisant le filtre HP (Hodrick-Prescott).

9. Dans les pays en rattrapage, le secteur exposé à la concurrence internationale (industrie) ajuste sa productivité et ses salaires sur les pays plus avancés, les coûts unitaires restant donc maîtrisés. En revanche, les salaires du secteur abrité (bâtiment, services, médecine) suivent la même évolution, sans que la productivité n'augmente nécessairement, entraînant des tensions inflationnistes dans ce secteur.