



**Études économiques
de l'OCDE**

Portugal



OCDE



ÉDITIONS OCDE

Volume 2006/4 – Avril 2006

Études économiques de l'OCDE

Portugal

2006



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

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

Publié également en anglais

© OCDE 2006

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, contact@cfcopies.com ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, info@copyright.com.

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Performance économique et principaux enjeux	21
Performance récente : le processus de rattrapage s'est enlisé	22
Retrouver une croissance plus rapide : les principaux enjeux	33
Conclusion	38
Notes	39
Bibliographie	39
Annexe 1.A1. Progrès des réformes structurelles	40
Annexe 1.A2. Informations complémentaires concernant le chapitre 1	42
Annexe 1.A3. Résultats obtenus et mesures prises dans certains domaines de l'environnement	43
Chapitre 2. Assurer la viabilité des finances publiques	49
Pourquoi la réduction du déficit de 2002-04 a-t-elle été de courte durée?	53
Maximiser les chances de réussite du nouveau programme	56
D'autres mesures s'imposent pour assurer la viabilité budgétaire	65
Notes	70
Bibliographie	71
Annexe 2.A1. Informations complémentaires concernant le chapitre 2	73
Chapitre 3. Améliorer la performance du système éducatif	77
Vue d'ensemble du fonctionnement du système	78
Comment améliorer les résultats du système éducatif?	83
Conclusions	97
Notes	99
Bibliographie	102
Annexe 3.A1. Tableau synoptique du système d'enseignement et de formation	103
Chapitre 4. Moderniser l'économie en améliorant l'enseignement supérieur, la formation des adultes et l'innovation	105
Assurer une amélioration de l'enseignement supérieur pour un plus grand nombre	106
Améliorer les qualifications de la population active grâce à la formation des adultes	116
Améliorer l'efficacité de la politique d'innovation	119
Conclusion : préparer l'avenir	127
Notes	127
Bibliographie	130
Annexe 4.A1. Informations de base concernant le chapitre 4	132

Chapitre 5. Créer un cadre plus dynamique pour les entreprises et améliorer le fonctionnement du marché du travail	133
Alléger les charges réglementaires et administratives	134
Promouvoir une concurrence effective	136
Réformer la réglementation du marché du travail afin de renforcer la mobilité et la création d'emplois	141
En résumé	149
Notes	150
Bibliographie	151
Annexe 5.A1. Informations complémentaires concernant le chapitre 5	152

Encadrés

1.1. Les prévisions à court terme de l'OCDE pour le Portugal	31
2.1. Les programmes de stabilité et de croissance du Portugal et la procédure concernant les déficits excessifs	51
2.2. Les mesures annoncées en 2005 pour réduire le déficit à court terme	57
2.3. La réforme des pensions du secteur public	60
2.4. Les effets non keynésiens de l'assainissement budgétaire	62
2.5. Accords pluriannuels sur les dépenses et assainissement budgétaire : le cas néerlandais	67
3.1. Novas Oportunidades (Nouvelles opportunités)	89
3.2. Résumé des principales recommandations en matière d'éducation	98
4.1. Expérience des pays de l'OCDE en matière de financement de l'enseignement supérieur	115
4.2. Recommandations pour moderniser l'économie et relancer la compétitivité	126
4.A1.1. Modifications en cours du cadre juridique	132
5.1. La législation relative à la protection de l'emploi, avant et après la réforme de 2003	146
5.2. Résumé des recommandations pour la création d'un cadre d'activité plus dynamique et l'amélioration du fonctionnement du marché du travail	149

Tableaux

1.1. Sources de la croissance du PIB par habitant dans quelques pays de l'OCDE	28
1.2. Prévisions à moyen terme pour le Portugal et d'autres pays de l'OCDE	31
2.1. Épisodes d'assainissement budgétaire dans certains pays de l'OCDE	64
2.2. Indicateurs des charges administratives liées au recouvrement des recettes fiscales et aux arriérés d'impôts	68
2.3. Taxe sur la valeur ajoutée	69
2.A1.1. Situation des principales mesures d'assainissement budgétaire	73
5.1. Prix hors taxes de l'électricité en Europe	139

Graphiques

1.1. La croissance portugaise : comparaison	23
1.2. Écart moyen de production, 2001-05	24
1.3. Le dernier cycle : le Portugal et la zone euro	25
1.4. Résultats à l'exportation et compétitivité	26
1.5. Solde budgétaire au Portugal et dans les autres pays de la zone euro	27
1.6. Croissance tendancielle de la productivité	29

1.7.	Décomposition de l'écart de revenu	30
1.8.	Réglementation des marchés de produits	32
1.9.	Niveau d'études de la population d'âge actif	35
1.10.	Indicateurs du marché du travail	37
1.A2.1.	Le niveau de vie dans la zone de l'OCDE	42
1.A3.1.	Émissions de polluants atmosphériques	44
1.A3.2.	Taxes sur le gazole et sur l'essence	45
2.1.	Soldes budgétaires du Portugal	50
2.2.	Les programmes de stabilité et de croissance du Portugal	52
2.3.	Dépenses primaires des administrations publiques portugaises	54
2.4.	Impact escompté des principales mesures d'assainissement	58
3.1.	Taux de scolarisation des jeunes de 14 à 18 ans	79
3.2.	Taux d'abandon scolaire dans les pays de l'OCDE	79
3.3.	Taux d'emploi des jeunes de 20 à 24 ans	80
3.4.	Résultats des élèves et taux de scolarisation à 15 ans	82
3.5.	Dépenses d'éducation	83
3.6.	Dépenses par élève jusqu'à l'âge de 15 ans et résultats du PISA en 2003	84
3.7.	Répartition des dépenses totales et courantes au titre des établissements d'enseignement	85
3.8.	Rémunération des enseignants du premier cycle du secondaire (2003)	87
4.1.	Résultats de l'enseignement supérieur	107
4.2.	Dépenses au titre de l'enseignement supérieur en pourcentage du PIB par habitant	112
4.3.	Dépenses annuelles par étudiant dans l'enseignement supérieur	113
4.4.	Participation à la formation continue	117
4.5.	Dépenses de R-D et niveaux de revenu, 2003	119
4.6.	Financement public de la R-D	120
4.7.	Investissement dans la connaissance	121
4.8.	État des politiques fiscales et des subventions	123
4.9.	Recherche fondamentale par secteur	124
4.10.	Diplômes universitaires en sciences et en ingénierie	125
5.1.	Prix de l'énergie dans l'industrie	138
5.2.	Tarifs téléphoniques dans la zone de l'OCDE	140
5.3.	Taux d'activité, 1994-2004	142
5.4.	Types d'emploi	143
5.5.	Restrictivité de la législation relative à la protection de l'emploi : principales composantes	145
5.6.	Rentabilité financière d'un retour à l'emploi pour les chômeurs ou les inactifs	147
5.A1.1.	Obstacles à l'entrepreneuriat	152
5.A1.2.	Obstacles à l'entrée	153
5.A1.3.	Obstacles à l'investissement direct étranger	154
5.A1.4.	Contrôle de l'État sur les opérations des entreprises	155
5.A1.5.	Réformes de la réglementation dans les secteurs non manufacturiers, 1998-2003	156

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

La situation économique et les politiques de la Portugal ont été évalués par le Comité le 8 mars 2006. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 21 mars 2006.

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Bénédicte Larre, Stéphanie Guichard et David Haugh sous la direction de Willi Leibfritz.

L'Étude précédente de la Portugal a été publiée en novembre 2004.

STATISTIQUE DE BASE DU PORTUGAL

LE PAYS

Superficie (milliers de km ²)	91.9	Villes principales, population résidente en milliers d'habitants (2001)	
		Grand Lisbonne	1 947
		Grand Porto	1 261

LA POPULATION

Population 2004 (milliers)	10 502	Population active civile (2004, milliers)	5 452
Densité au km ²	114	Population active civile occupée (2004, milliers)	5 094
Accroissement naturel net 2003-04 (milliers)	7.3	En % du total	
Accroissement net 2003-04 (milliers)	54.6	Agriculture	12.1
		Industrie (y compris construction)	31.4
		Services	56.5

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, 2004 (millions d'euros)	142 843	Origine du produit intérieur au coût des facteurs (2004, en % du total)	
Produit intérieur brut par habitant, 2004 (euros)	13 940	Agriculture	3.5
Formation brute de capital fixe, 2004		Industrie (y compris construction)	26.6
En pourcentage du PIB	22.4	Services	70.9

LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Consommation publique, 2004, en % du PIB	20.4	Composition du Parlement au 20 fév. 2005 (nombre de sièges)	
Investissements publics, 2004		Socialistes (PS)	121
En % du PIB	3.1	Démocratie sociale (PSD)	75
En % des investissements totaux	13.8	Unitarian Democratic Coalition (CDU)	14
Recettes courantes des administrations publiques 2004, en % du PIB	43.0	Parti populaire (PP)	12
		Rassemblement de gauche (BE)	8
		Total	230

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services 2004, en % du PIB	28.5	Importations de biens et services 2004, en % du PIB	37.1
Ventilation en % des exportations de marchandises 2004 (SITC)		Ventilation en % des importations de marchandises 2004 (SITC)	
Équipements de transport	15.6	Équipements de transport	13.8
Machines et équipement	18.5	Machines et équipement	20.0
Textiles, cuir et vêtements	19.8	Textiles, cuir et vêtements	8.2
Autres produits manufacturés	31.9	Autres produits manufacturés	32.2

LA MONNAIE

Unité monétaire : euro		Unités monétaires par USD, moyenne journalière :	
		Année 2005	0.8046
		Avril 2006	0.8376

Résumé

Les performances économiques du Portugal se sont nettement dégradées depuis 2000, avec un ralentissement qui s'est révélé plus marqué et plus prolongé que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Ce manque de résilience traduit un certain nombre de faiblesses structurelles. La croissance étant faible et les dépenses publiques mal maîtrisées, le déficit budgétaire est resté à un niveau trop élevé, en atteignant près de 6 % du PIB en 2005. Malgré l'existence d'un ample écart de production, le niveau élevé du déficit budgétaire ne laisse pas de marge de manœuvre pour stimuler la demande. Le gouvernement s'est engagé dans une stratégie qui vise à assainir les finances publiques et à accélérer la croissance; il est essentiel d'accentuer cet effort. Sans évolution plus modérée des salaires et sans gains de productivité, le Portugal risque manifestement de perdre encore de sa compétitivité et de voir encore se creuser l'écart de revenu par rapport à la moyenne OCDE.

Il faut mettre en œuvre immédiatement et énergiquement les réformes prévues dans le domaine des dépenses pour assurer la viabilité des finances publiques et améliorer l'efficacité. Il est fondamental d'exécuter les réformes de structure engagées pour remédier à une situation chronique de maîtrise insuffisante des dépenses publiques, notamment la réforme de l'administration publique, la réforme ambitieuse dans le secteur de la santé qui a débuté sous le gouvernement précédent et la refonte du régime de retraite des fonctionnaires. Pour assurer la viabilité budgétaire à plus long terme, d'autres mesures sont nécessaires, en particulier un profond réaménagement du système général de retraite, l'adoption de plafonds impératifs des dépenses et une évaluation coûts-avantages plus systématique des investissements publics. En outre, une nouvelle simplification de la fiscalité contribuerait à la fois à augmenter les recettes et à renforcer la croissance économique.

L'amélioration des résultats éducatifs des jeunes générations est prioritaire. Le Portugal accuse du point de vue du capital humain un retard considérable sur d'autres pays de l'OCDE et, tout spécialement, de l'UE. Il faut, par une action constante, améliorer et diversifier les services éducatifs, afin que diminue le nombre de jeunes qui quittent prématurément l'école avec des compétences très limitées. Il faut aider les établissements scolaires à tirer efficacement parti de leur (récente) autonomie, ce qui serait utile pour adapter l'enseignement aux besoins locaux et pour mieux soutenir les élèves en difficulté. Il serait également souhaitable de sensibiliser davantage les élèves au rendement élevé de la scolarité.

Moderniser l'économie grâce à l'enseignement supérieur, la formation et l'innovation serait bénéfique pour la productivité et aiderait le Portugal à mieux affronter la concurrence mondiale. Il faut que le Portugal continue de développer les activités à forte valeur ajoutée par rapport aux productions traditionnelles à forte intensité en main-d'œuvre. L'enseignement supérieur a besoin d'être rationalisé et diversifié, et il faut renforcer ses capacités scientifiques. Son financement devrait être revu, de façon à assurer un accès plus équitable à un public plus large. Une plus forte participation des adultes aux activités de formation est nécessaire; il faut pour cela cibler l'aide sur les catégories qui en ont le plus besoin, améliorer la qualité des cours de formation et évaluer l'efficacité des programmes en place. L'innovation devrait être développée

dans les entreprises et les établissements de recherche en resserrant les liens qui les unissent et en veillant à l'efficacité des incitations fiscales.

Pour accélérer la croissance, il faut aussi créer un environnement plus dynamique pour les entreprises, intensifier la concurrence et faciliter les ajustements sur le marché du travail. Malgré la nette amélioration du cadre réglementaire des activités industrielles et commerciales, de nouvelles mesures sont à prendre pour faciliter la création d'entreprises, ou leur disparition lorsqu'elles ne se montrent pas performantes. Renforcer la concurrence sur les marchés de produits dans l'ensemble de l'économie serait bénéfique pour l'efficacité et aussi pour le bien-être des consommateurs, en faisant baisser les prix. Le marché du travail portugais se caractérise par des taux d'activité traditionnellement élevés, mais aussi par une forte proportion de contrats à durée déterminée dans l'emploi total. Un assouplissement du droit du travail favoriserait la création d'emplois sous le régime normal et contribuerait au redéploiement de la main-d'œuvre vers les affectations les plus productives, et cet assouplissement devrait se doubler de mesures efficaces d'aide à la recherche d'emploi et de services d'activation bien conçus pour la transition vers l'emploi.

Évaluation et recommandations

Après deux décennies ou presque de forte croissance économique, les performances du Portugal se sont dégradées depuis 2000 et les perspectives restent médiocres

Après une période de convergence vers le niveau de vie moyen dans l'UE, le processus de rattrapage s'est enlisé à partir de 2000. La croissance du PIB réel a été en moyenne inférieure à 1 % entre 2000 et 2005 et la reprise en cours demeure fragile, avec un rythme annuel qui devrait être encore inférieur à 2 % en 2006-07. La lente croissance de cette décennie tient à la fois à des faiblesses conjoncturelles et structurelles qui se renforcent mutuellement. L'écart de production qui s'est accumulé depuis le début du ralentissement compte parmi les plus marqués dans la zone euro et on estime que la croissance de la production potentielle n'atteint actuellement qu'environ la moitié de son rythme de la deuxième moitié des années 90. La croissance tendancielle de la productivité dans le secteur des entreprises qui, à 3 % par an, était supérieure à la moyenne jusqu'à la fin des années 90, est tombée à quelque 1 % en 2000-05, freinée par la longue période de faible investissement productif. Les performances du Portugal à l'exportation se sont dégradées dans un contexte de concurrence mondiale de plus en plus vive. Les nouveaux grands acteurs du commerce mondial à coûts de main-d'œuvre plus faibles concurrencent le Portugal sur les marchés de produits traditionnels, tandis que les nouveaux membres de l'UE se spécialisent de plus en plus dans les produits de moyenne et haute technologie pour lesquels le Portugal développe lui aussi ses activités. Par conséquent, le Portugal n'a pas pleinement tiré parti des possibilités que lui offrait sa participation à l'UE et à la zone euro pour accélérer durablement la croissance de son économie. Les pertes de parts de marché ont été aggravées par l'appréciation du taux de change réel (mesuré à travers les coûts unitaires portugais de main-d'œuvre par rapport à ceux de ses partenaires commerciaux), alors qu'une dépréciation en termes réels via une plus grande modération salariale était à attendre (et aurait été souhaitable) à un moment où la demande se révélait très léthargique. Du fait de la faiblesse économique et du manque de rigueur antérieur, le déficit budgétaire se situait en 2005 à près de 6 % du PIB, niveau qui n'est pas viable.

Le principal objectif doit être de retrouver une plus forte croissance; il faut donc s'attaquer à toute une série de problèmes...

L'écart de production étant très prononcé, un soutien macroéconomique serait en principe approprié; mais vu les autres déséquilibres macroéconomiques, il n'y a aucune marge de

manœuvre pour stimuler la demande. L'ampleur du déficit des finances publiques exclut une politique budgétaire expansionniste, et même un fonctionnement intégral des stabilisateurs automatiques; de plus, les taux d'intérêt à court terme sont fixés par la BCE en fonction de la situation qui prévaut dans l'ensemble de la zone euro. Le seul instrument macroéconomique qui reste pour soutenir la reprise (mais sur lequel le gouvernement n'a qu'une influence limitée, car il est entre les mains des partenaires sociaux) est l'inversion de l'appréciation du taux de change réel à la faveur d'une plus grande modération salariale, de manière à dégager des exportations nettes et à empêcher un nouvel accroissement du chômage. L'expérience d'autres pays montre que si la gravité de la situation est bien comprise et s'il y a consensus entre les partenaires sociaux, le processus de restauration de la compétitivité peut se trouver sensiblement accéléré. À ce stade critique pour l'économie portugaise, les réformes structurelles destinées à ranimer la croissance sont d'autant plus importantes. Un autre impératif est l'assainissement des finances publiques. Ce n'est pas seulement urgent pour respecter les règles budgétaires européennes; c'est aussi souhaitable en soi, car l'impact sur la croissance devrait être positif à moyen et long terme, au moins par rapport à l'autre solution, en l'occurrence accuser un déficit de grande ampleur qui sape la confiance, déclenche des crises budgétaires répétées et conduit donc à l'instabilité. Un assainissement budgétaire permettrait de laisser pleinement jouer les stabilisateurs automatiques lors d'un ralentissement futur, ce qui serait bénéfique pour la résilience de l'économie. Cet assainissement est en outre nécessaire pour préparer le pays au vieillissement de sa population. Enfin, si l'assainissement des finances publiques améliore le rapport coût-efficacité et la qualité des services publics, il aura aussi un effet positif sur la croissance en contribuant à un environnement plus propice aux entreprises.

... par une action énergique dans un grand nombre de domaines

Vu son bas niveau de productivité, le Portugal a beaucoup de possibilités de rattrapage. Le faible capital humain, les lourdes charges administratives pour les entreprises, les médiocres performances du secteur privé sur le plan de l'innovation, la réglementation restrictive en vigueur sur le marché du travail et la concurrence insuffisante dans certaines activités freinent aujourd'hui énormément la croissance de la productivité dans le nouvel environnement international. Au total, le Portugal doit relever quatre grands défis :

- Assurer la viabilité des ses finances publiques.
- Se doter d'un système éducatif plus performant, au niveau primaire et secondaire et dans le domaine de l'enseignement professionnel.
- Moderniser son économie face à la concurrence mondiale en améliorant son enseignement supérieur et ses dispositifs de formation et d'innovation, et en continuant d'accorder une haute priorité au développement scientifique et technologique.
- Créer un environnement plus dynamique pour les entreprises en renforçant la concurrence et en améliorant le fonctionnement de son marché du travail.

Pour obtenir des résultats nets et durables, il faudra faire preuve de continuité et d'efficacité dans la mise en œuvre des réformes nécessaires.

Les mesures d'assainissement budgétaire de 2002-04 ont été insuffisantes

L'effort d'assainissement de 2002-04 n'a pas pu ramener durablement le déficit budgétaire au-dessous du seuil de 3 % du PIB fixé dans le Pacte de stabilité et de croissance et, avec un déficit proche de 6 % du PIB en 2005, le Portugal a de nouveau été l'objet d'une procédure de déficit excessif. Un nouvel effort s'impose, alors même que l'environnement économique est encore plus défavorable qu'il y a quatre ans. La stratégie suivie entre 2002 et 2004 a associé un relèvement de la fiscalité indirecte, des coupes ou gels d'urgence dans les dépenses et des mesures ponctuelles à une action à moyen terme plus en profondeur du côté des dépenses. Cette stratégie était adéquate pour faire face à une situation d'urgence et elle visait simultanément à remédier à une faible maîtrise des dépenses par des mesures qui, en général, ne donnent des résultats qu'au bout d'un certain temps. Mais le recours à des mesures ponctuelles a probablement amoindri l'urgence à agir et la volonté d'entreprendre les douloureuses réformes structurelles indispensables. La mise en œuvre a été trop lente, en particulier pour la réforme pourtant si nécessaire de l'administration publique. Les mesures d'urgence sont parvenues à maîtriser à court terme la masse salariale, mais d'autres postes de dépenses, surtout pour les retraites, ont encore fortement augmenté. Des baisses d'impôts ont été décidées rapidement lorsque le déficit a été ramené à moins de 3 %, mais les conditions sous-jacentes ne s'étaient pas améliorées. Malgré certaines mesures d'assainissement, le déficit s'est creusé pour atteindre près de 6 % du PIB en 2005, en partie à cause de la décision de mettre fin aux mesures ponctuelles. Le gouvernement qui est entré en fonctions au début de 2005 s'est engagé à réduire le déficit à moins de 3 % du PIB en 2008. Sa stratégie associe des mesures de court terme pour maîtriser la masse salariale à des hausses d'impôts et à des réformes plus profondes des dépenses. En outre, le contrôle de l'exécution du budget est en train d'être renforcé. L'une des grandes différences par rapport au programme de 2002-04 est la décision de ne plus s'appuyer sur des mesures ponctuelles dès lors que le Portugal s'est vu accorder plus de temps pour ramener son déficit à moins de 3 % du PIB.

Une ferme volonté d'entreprendre de profondes réformes des dépenses est nécessaire

La réalisation des objectifs d'assainissement budgétaire sera largement tributaire des progrès accomplis dans les réformes qui concernent les dépenses. La refonte du régime de retraite des fonctionnaires l'alignera progressivement sur le régime général. De nouvelles initiatives ont été prises pour poursuivre l'ambitieuse réforme engagée par le précédent gouvernement dans le domaine de la santé. Le nouveau gouvernement a également relancé une réforme de l'administration publique qui comporte un grand nombre de mesures judicieuses, notamment l'alignement des conditions d'emploi, d'avancement et de rémunération dans l'administration publique sur celles en vigueur dans le secteur privé, et une profonde restructuration de l'administration centrale. Les réformes déjà approuvées ou en préparation vont dans la bonne direction et, si elles sont intégralement mises en œuvre, devraient ramener le déficit à moins de 3 % du PIB dans quelques années. L'assainissement budgétaire pourrait certes avoir un coût à court terme du point de vue de l'activité, mais l'expérience internationale montre qu'il est possible de minimiser ce coût si l'assainissement est crédible, ce qui implique une action déterminée et cohérente

donnant de solides résultats. Il est donc important que les autorités restent déterminées à réaliser sans dérapage l'assainissement budgétaire prévu et que les réformes structurelles programmées du côté des dépenses soient engagées rapidement et exécutées énergiquement. Il faudrait poursuivre l'action menée actuellement pour améliorer l'information statistique sur les dépenses à tous les niveaux. Il faudrait aussi envisager d'améliorer le cadre budgétaire en s'appuyant sur les expériences réussies d'autres pays de l'OCDE, et en particulier en adoptant des plafonds de dépenses à moyen terme qui soient conformes à la trajectoire d'assainissement souhaitée et en renforçant le rôle des organes économiques consultatifs indépendants dans la préparation du budget et l'évaluation du résultat final.

D'autres mesures sont nécessaires pour assurer la viabilité budgétaire à long terme...

Le programme d'assainissement devra néanmoins être complété par d'autres réformes pour mieux maîtriser les dépenses. L'une des principales réformes en attente est celle du régime général de retraite, dont il faut assurer la viabilité. Ce régime est soumis à de fortes pressions, non seulement parce que la population vieillit, mais aussi parce qu'il arrive à maturité et qu'il accorde des taux élevés de remplacement. À en juger par les simulations officielles actualisées, il sera probablement déficitaire en 2007 et ne pourra être financé par la suite que pendant sept ans par le fonds de réserve. Il est donc impérieux d'agir. Un groupe de travail a été désigné et plusieurs de ses propositions sont actuellement à l'examen, notamment la mise en place de mesures incitatives visant à relever l'âge effectif de la retraite. Il est essentiel de ne pas différer l'action à mener dans ce domaine. Il faudrait envisager des changements plus radicaux, notamment un ajustement des taux de remplacement et/ou de l'âge de la retraite pour tenir compte de l'allongement de l'espérance de vie; il faudrait aussi limiter les coûts de transition en introduisant les mesures assez rapidement.

... et, du côté des recettes, la priorité devrait être de simplifier et stabiliser le système fiscal

En ce qui concerne les recettes, il n'y a pas lieu d'alléger l'impôt tant que les finances publiques n'auront pas retrouvé une trajectoire viable. Il est cependant tout à fait possible de simplifier encore le système fiscal, ce qui est tout aussi important pour la compétitivité qu'une diminution des taux d'imposition et peut contribuer à un recouvrement plus efficace de l'impôt. D'ores et déjà, la gestion de l'impôt a commencé depuis deux ans à donner des résultats du point de vue de la collecte fiscale. La suppression d'un certain nombre d'avantages et d'exonérations dans le cadre du budget 2006 est une mesure qui va aussi dans la bonne direction. En revanche, la création d'une nouvelle tranche de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, assortie d'un taux marginal d'imposition plus élevé complique le système fiscal et réduit l'incitation au travail. Une réforme simplifiant véritablement le système fiscal est nécessaire. En attendant, le système fiscal serait mieux gérable si l'on cessait de modifier la législation fiscale d'une année sur l'autre, comme cela a été le cas dernièrement, et les agents économiques pourraient prendre dans de meilleures conditions leurs décisions à long terme. En vérité, restaurer la stabilité macroéconomique sera crucial si l'on veut assurer le succès de la mise en œuvre des réformes structurelles indispensables pour améliorer l'éducation, le marché du travail et l'environnement des entreprises.

Il faut améliorer un système éducatif qui n'est pas assez performant

Malgré les très nets progrès accomplis ces dernières décennies, une forte proportion de jeunes quittent l'école avant d'achever l'enseignement secondaire et les résultats des élèves, tels qu'ils ressortent des enquêtes PISA, comptent parmi les plus médiocres dans la zone de l'OCDE. De plus, le système éducatif n'a pas été à même, aussi rapidement que dans d'autres pays, de limiter la transmission d'une faible instruction d'une génération à l'autre et de favoriser la mobilité intergénérationnelle. Les facteurs à l'origine de ces mauvaises performances du système éducatif sont bien connus. Les résultats inférieurs à la moyenne ne tiennent pas à des dépenses éducatives insuffisantes, mais à la faible efficacité du système.

Les autorités ont choisi une stratégie qui va dans la bonne direction

L'objectif principal des autorités portugaises est de réduire l'échec scolaire et les abandons prématurés en améliorant la qualité et l'efficacité des services éducatifs sans mettre en péril l'assainissement budgétaire. *Il s'agit de rechercher des gains d'efficacité en fermant les très petits établissements scolaires et en tirant mieux parti du personnel enseignant, mais d'autres mesures sont nécessaires pour rationaliser le système et améliorer la qualité sans dépenser davantage.* Pour freiner les abandons scolaires, l'allègement de charges sociales en cas de recrutement d'un jeune a été supprimé, sauf si celui-ci a achevé 12 années de scolarité ou est en formation. De nouveaux programmes ont été mis en place pour mieux former les enseignants dans les disciplines de base, moderniser les cursus, renforcer l'enseignement professionnel et technologique et le rendre plus attrayant, et assurer aux élèves en difficulté un soutien individualisé. Le nouveau gouvernement a fait connaître sa détermination à poursuivre son action dans le domaine de l'autonomie des établissements scolaires (« mettre l'école sur le devant de la scène »); en effet, comme on s'en rend compte de plus en plus, le transfert de compétences aux établissements scolaires est source d'efficacité.

... mais d'autres mesures sont nécessaires pour tirer parti des gains potentiels de l'autonomie des établissements scolaires

Les programmes lancés récemment s'appuient sur des initiatives qui doivent être prises au niveau de l'établissement scolaire pour adapter le contenu des études et les pratiques pédagogiques aux besoins locaux et pour soutenir les élèves en difficulté. Mais, jusqu'à présent, les établissements scolaires n'ont guère mis à profit leur autonomie. Cela tient pour beaucoup à un manque d'impulsion, dû à la façon dont les chefs d'établissement sont choisis et formés, et aussi à une incitation et une information des enseignants insuffisantes pour qu'ils jouent leur nouveau rôle. *Il faut aller de l'avant pour remédier à ces problèmes et faire en sorte que les établissements scolaires et les enseignants utilisent véritablement l'autonomie dont ils jouissent depuis peu. Il faut améliorer les mécanismes d'évaluation et faire connaître les résultats aussi bien aux prestataires de services éducatifs (enseignants, chefs d'établissement) qu'aux usagers (enfants et parents).*

Sensibiliser davantage les parents et les élèves à l'enjeu que représente l'achèvement des études contribuerait aussi à améliorer les résultats éducatifs

Le problème est également que la société dans son ensemble n'attribue à l'école qu'une assez faible valeur. Dans une économie qui, jusqu'à une période récente, a créé un très grand nombre d'emplois non qualifiés, le marché du travail n'accordait pas un grand prix à l'éducation. Et encore aujourd'hui, malgré le rendement élevé de l'éducation pour l'individu, les parents souvent faiblement instruits et pauvres, de même que leurs enfants, ne se rendent pas toujours pleinement compte des effets bénéfiques que peut avoir une meilleure instruction. *Il est souhaitable de mieux sensibiliser les élèves et leurs familles à la valeur de l'éducation. Un enseignement et des services d'orientation rénovés pourraient y contribuer en faisant davantage prendre conscience qu'une scolarité plus longue peut être très rentable à long terme. Cela permettrait simultanément d'assurer un meilleur passage à la vie active pour les élèves décidant de quitter l'école et de les informer sur les possibilités de reprise ultérieure de leurs études.*

L'économie doit se moderniser face à la concurrence mondiale

S'il veut connaître durablement une plus forte croissance, le Portugal doit moins se consacrer aux productions traditionnelles à forte intensité en main-d'œuvre et faible valeur ajoutée et se spécialiser davantage dans les activités de moyenne et haute technologie. Il faut pour cela favoriser le développement d'une économie du savoir. Améliorer les résultats de l'éducation initiale ne suffit pas pour répondre à la demande croissante et évolutive de qualifications dans l'environnement mondial actuel. L'attention doit se porter sur la couverture et la qualité de l'enseignement supérieur, qui ne sont pas à la hauteur, en particulier pour la science et la technologie, et qui entravent donc la diffusion des connaissances. Enfin, le Portugal est en retard pour la R-D et l'innovation dans les entreprises, non seulement pour la création de nouveaux produits, services ou procédés, mais aussi pour la diffusion même des connaissances. *Pour faciliter la diffusion des connaissances et des nouvelles pratiques dans les activités manufacturières et les services et faire en sorte que, d'une façon générale, l'innovation soit plus performante, il faut améliorer la politique de l'innovation et, surtout, les conditions cadres.*

Il faut pour cela faire bénéficier un plus large public d'un meilleur enseignement supérieur...

Si l'on considère les universités et écoles polytechniques publiques et privées, l'enseignement supérieur est en surcapacité, alors même que l'accès à ce degré d'enseignement reste très sélectif. Le système n'est pas pleinement utilisé et doit être réorganisé et rationalisé, en fusionnant ou en fermant certains établissements et en rationalisant les disciplines enseignées, si l'on veut pouvoir faire face aux défis futurs. *Dans l'enseignement supérieur, il faut surtout s'efforcer d'augmenter les taux de succès. Pour cela, il faudrait diversifier les filières et les possibilités éducatives et améliorer la qualité en renforçant les capacités scientifiques et en faisant en sorte que les établissements d'enseignement supérieur soient plus autonomes et doivent rendre davantage de comptes.* Soutenir l'enseignement supérieur est

certes une priorité budgétaire au Portugal, mais la faible croissance de l'économie et les impératifs d'assainissement budgétaire limitent clairement les dépenses possibles. On pourrait dégager les financements nécessaires en combinant ressources budgétaires, frais de scolarité et alliances avec les entreprises ou les centres de recherche. *Relever les frais de scolarité dans l'enseignement supérieur tout en développant les prêts (le remboursement étant éventuellement subordonné au revenu après obtention du diplôme) serait plus équitable et plus efficient.* S'ils payaient des frais plus élevés de scolarité, les étudiants seraient plus attentifs à la qualité et à la nature des enseignements, de sorte que les établissements seraient davantage incités à répondre aux besoins. De plus, les ressources supplémentaires permettraient d'améliorer la qualité du personnel enseignant et des recherches, même si les étudiants sont plus nombreux.

... et accroître les compétences de la population active grâce à la formation des adultes...

Une fois dans la vie active, les adultes sont peu nombreux à participer à des activités de formation. Or, la formation est très profitable en termes de gain de revenu et de moindre risque de chômage; de plus, les entreprises auraient avantage à former leurs travailleurs. *Il n'est pas nécessaire de mettre en place de nouveaux services, mais il faut rationaliser les dispositifs actuels.* Une approche globale de la formation tout au long de la vie est souhaitable, en tirant mieux parti des capacités éducatives actuelles. Pour obtenir une plus large participation à la formation tout au long de la vie, une initiative importante a été prise avec l'instauration d'un système national de certification; mais on n'en est qu'aux premiers stades de son application. *Le gouvernement devrait surtout s'efforcer d'étendre l'application du système de certification, en s'engageant davantage dans l'assurance qualité et en stimulant la demande de formation grâce à un meilleur dispositif d'information et d'orientation. Il devrait, comme cela est envisagé, financer directement les acteurs qui se situent du côté de la demande, notamment les entreprises et associations d'entreprises, en renonçant au financement traditionnel des prestataires (offre); il devrait aussi cibler l'aide sur les travailleurs dont les perspectives sont médiocres.*

... en favorisant également l'innovation par des mesures plus efficaces en faveur de la R-D

Pour remédier au déficit d'innovation, des politiques spécifiques peuvent être très utiles. Pour qu'elles soient plus efficaces, il faut une approche plus systémique et plus de continuité dans la prise de décision. Il serait souhaitable de maintenir la priorité élevée accordée à la R-D, en s'appuyant sur le système en place de centres scientifiques (essentiellement à base universitaire) et en favorisant les partenariats internationaux dans la science, la technologie et l'éducation supérieure. Il faudrait aussi évaluer régulièrement l'efficacité des dépenses. Pour renforcer la R-D dans les entreprises, faiblesse la plus notable du Portugal, le gouvernement accorde une aide très substantielle par la réintroduction d'incitations fiscales et il s'efforce de favoriser le développement du marché du capital-risque. S'il est suffisamment stable et prévisible, un soutien public peut avoir des effets positifs, l'expérience internationale montrant toutefois que les gains à attendre sont généralement limités. Il est crucial d'aller de l'avant dans une coopération stratégique entre le secteur privé et le secteur public, comme l'envisage le Plan technologique. Il y a

encore beaucoup à faire pour renforcer les liens entre la recherche publique et l'industrie, en facilitant la mobilité des chercheurs et en encourageant financièrement le développement de réseaux scientifiques et de partenariats avec les entreprises au niveau international.

Un environnement des entreprises plus dynamique contribuerait également à l'innovation et à la croissance globale de la productivité

Les charges réglementaires ont été réduites de manière significative pour les entreprises. Le coût des activités industrielles et commerciales au Portugal a diminué et les formalités administratives ont été allégées, mais les autres pays ont eux aussi rapidement progressé dans ce domaine. Pour sa politique réglementaire, le Portugal doit aujourd'hui prendre comme référence les pays qui ont les pratiques optimales, et non pas les pays qui se situent dans la moyenne pour l'UE, où la réglementation est en général excessive. Les mesures qui ont été prises récemment pour faciliter l'immatriculation des entreprises sont judicieuses. *Il faut cependant aller plus loin pour réduire le coût de création d'une entreprise, alléger les frais administratifs d'exploitation et faciliter la cessation d'activité des entreprises non performantes.* Un environnement plus dynamique contribuerait à une meilleure compétitivité des entreprises portugaises et rendrait le pays plus attrayant pour l'investissement direct étranger, ce qui offrirait, comme dans les années 90, la possibilité de tirer parti des meilleures pratiques internationales.

Une plus forte croissance pourrait également être obtenue en intensifiant encore la concurrence...

Le Portugal a bien progressé dans l'intensification de la concurrence, qui peut être une source essentielle de croissance économique. Mais, dans un certain nombre de secteurs, en particulier les industries de réseau, la concurrence n'est pas suffisante. Dans l'énergie, les structures et les réglementations n'incitent guère à améliorer l'efficacité et à répercuter la baisse des coûts sur les consommateurs, de sorte que les prix restent élevés sur le plan international. Par exemple, les prix de l'électricité pour les entreprises comptent parmi les plus élevés dans l'UE, sauf pour les gros consommateurs, les tarifs étant alors ceux observés en moyenne dans l'UE. Le gouvernement a entamé dans le secteur de l'énergie une restructuration qui prévoit un redéploiement des actifs des entreprises électriques et gazières dans un sens favorable à la concurrence. Un accord a été conclu avec tous les actionnaires des entreprises concernées, y compris certains grands acteurs européens. *Cette restructuration est de nature à accroître l'efficacité et le bien-être des consommateurs en faisant baisser les prix; il faudrait la mener à bien et prendre les mesures d'accompagnement nécessaires pour faciliter le changement de fournisseur.* Dans les télécommunications, où l'opérateur historique détient une position dominante sur plusieurs marchés, on n'en est pas encore à une situation d'égalité de chances, malgré les mesures prises par le régulateur sectoriel pour réduire les tarifs d'interconnexion. *Pour intensifier la concurrence dans ce secteur, une initiative essentielle consisterait à séparer et dissocier la propriété du réseau de téléphonie fixe et du réseau câblé.*

... et en assouplissant la réglementation du marché du travail, qui empêche l'emploi à durée indéterminée de se développer et entrave la mobilité des travailleurs.

Le marché portugais du travail se caractérise par des taux d'activité traditionnellement élevés, mais le chômage atteint lui aussi un niveau élevé depuis quelques années. Comme dans un grand nombre d'autres pays de l'OCDE qui ont une réglementation du travail relativement restrictive, les entreprises ont privilégié les contrats à durée déterminée, ce qui aggrave les problèmes liés à l'existence d'un marché du travail dual, nocifs du point de vue de l'équité et qui tend à réduire l'incitation des entreprises à assurer une formation. Bien que les réformes récentes du droit du travail comportent plusieurs éléments louables, notamment en assouplissant les accords collectifs au niveau de l'entreprise, le cadre global de sécurité de l'emploi reste trop strict et les procédures sont lourdes. L'expérience internationale montre que cela nuit à la mobilité des travailleurs, entrave la création d'emplois par contrat à durée indéterminée, allonge la durée du chômage et ralentit le rythme de l'innovation au sein des entreprises. *Il faut de nouvelles mesures, en particulier pour assouplir la réglementation du licenciement et simplifier ses procédures; le contrat à durée indéterminée serait alors plus intéressant pour l'employeur et l'économie y gagnerait en efficacité dynamique. En ce qui concerne l'offre de travail, il conviendrait de revoir le régime d'indemnisation du chômage et les prestations connexes – de même que leurs interactions avec la fiscalité – pour établir un juste équilibre entre deux grandes préoccupations : fournir aux demandeurs d'emploi une aide au revenu et préserver l'incitation au travail. Il faudrait pour cela non seulement des mesures actives du marché du travail plus efficaces et des régimes plus rigoureux de prestations sociales, mais aussi un service public de l'emploi plus performant.*

Chapitre 1

Performance économique et principaux enjeux

Après une période de rattrapage entre le milieu des années 80 et 2000, le processus s'est brutalement interrompu. La croissance de la production a été faible en 2005. Bien qu'une certaine reprise soit attendue en 2006, les perspectives à court terme sont médiocres. De plus, le déficit budgétaire reste à un niveau trop élevé pour être viable. Pour assainir les finances publiques et retrouver une plus forte croissance, un certain nombre de mesures structurelles sont nécessaires. On examinera dans ce chapitre quatre enjeux essentiels : i) assurer la viabilité des finances publiques; ii) faire en sorte que le système éducatif soit plus performant; iii) moderniser l'économie en améliorant l'enseignement supérieur, la formation et l'innovation; iv) créer un environnement plus dynamique pour les entreprises grâce à des réformes structurelles des marchés de produits et du marché du travail.

La longue période de faible croissance qui a suivi le recul de l'activité de 2001 conduit à se demander si les facteurs qui avaient alimenté la croissance durant une quinzaine d'années sont encore à l'œuvre. La spécialisation du commerce extérieur du Portugal, son capital humain et son environnement réglementaire aussi bien pour les marchés de produits que pour le marché du travail ne paraissent plus adaptés aujourd'hui pour permettre un ajustement rapide à l'évolution de l'environnement international. Le Portugal se trouve en situation de désavantage, en particulier *vis-à-vis* des nouveaux États membres de l'UE et des économies émergentes d'Asie ou d'Afrique du Nord. Dans le même temps, la faiblesse persistante des finances publiques, qui atteint un point critique, appelle une correction immédiate. On fera le point dans ce chapitre sur la performance économique du Portugal ces dernières années, puis on verra quels sont les grands défis à relever pour corriger les déséquilibres macroéconomiques et en revenir à une plus forte croissance.

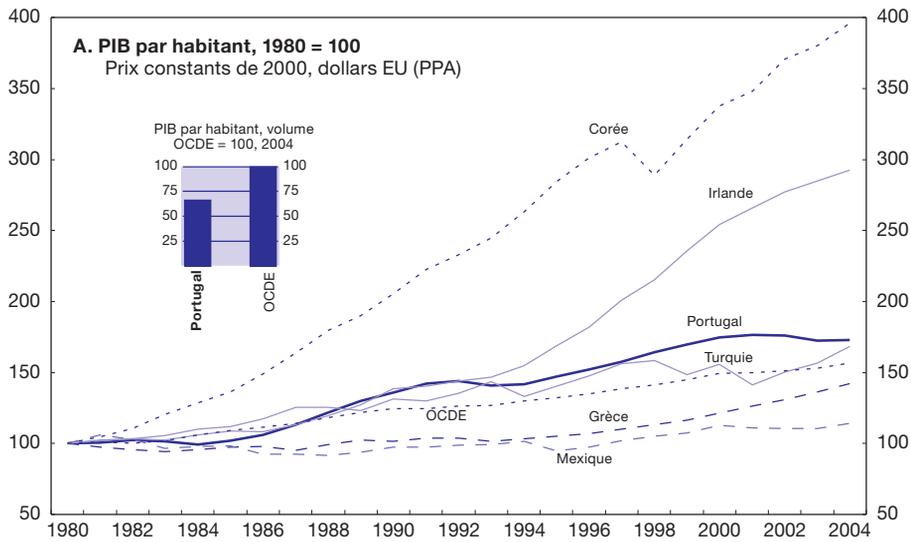
Performance récente : le processus de rattrapage s'est enlisé

Une période prolongée de faible croissance

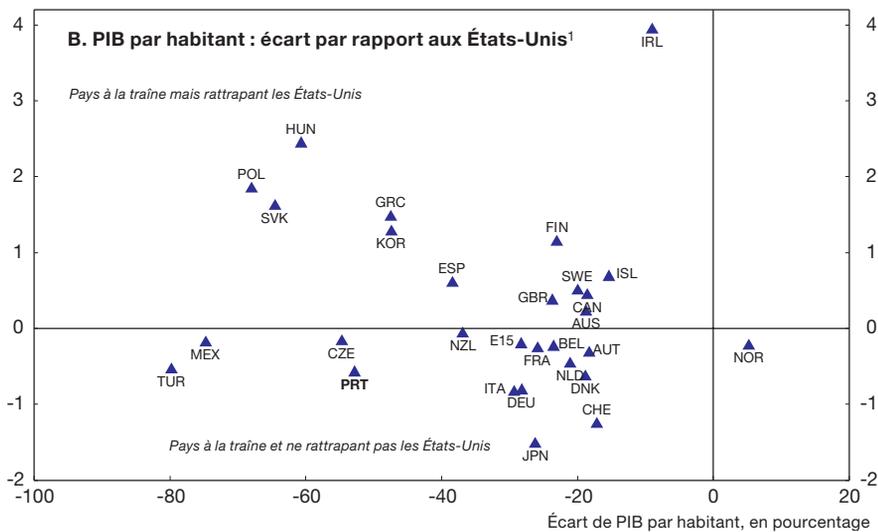
Ces cinq dernières années ont été marquées par un spectaculaire revirement dans la performance économique du Portugal. La croissance du PIB a atteint en moyenne 3½ pour cent entre le milieu des années 80, lorsque le Portugal a adhéré à l'Union européenne, et 2000, ce qui a permis un certain rattrapage du niveau de vie moyen dans l'Union européenne¹. Le revenu par habitant, qui représentait moins de 60 % de la moyenne de l'OCDE (et de l'UE à 15) en 1986, atteignait 70 % au début de la présente décennie. Ce résultat tient à la fois à des gains de productivité et à un apport accru de main-d'œuvre. Mais le recul de l'activité qui a débuté en 2001 a débouché sur une longue période de faible croissance et entre 2000 et 2005, le PIB réel a progressé en moyenne de moins de 1 % par an. En conséquence, l'écart de revenu s'est creusé par rapport à la moyenne de l'OCDE et de l'UE à 15, surtout par rapport aux pays à revenu élevé comme les États-Unis et l'Irlande (graphique 1.1)². Pour une large part, cette faible croissance récente est due à des facteurs conjoncturels : on estime que l'écart de production, qui était positif et atteignait ¾ pour cent du PIB potentiel en 2000, est devenu négatif de 3½ pour cent en 2005, de sorte que l'écart moyen sur l'ensemble de la période est l'un des plus marqués dans la zone euro (graphique 1.2). Mais plusieurs facteurs structurels ont également contribué à la médiocre performance économique, et la croissance moyenne de la production potentielle a été divisée par deux, de 3 % à la fin des années 90 à 1½ pour cent (estimation) en 2004-05³.

Le ralentissement qui a débuté après 2001 s'est fait davantage sentir au Portugal que dans le reste de la zone euro ; il a pris fin au milieu de 2003 et a été suivi d'une reprise modérée qui reste encore fragile (graphique 1.3). Dans ces conditions, la résilience de l'économie portugaise en cas de choc est maintenant moins bonne que par le passé et que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, y compris ceux de la zone euro⁴. La

Graphique 1.1. La croissance portugaise : comparaison



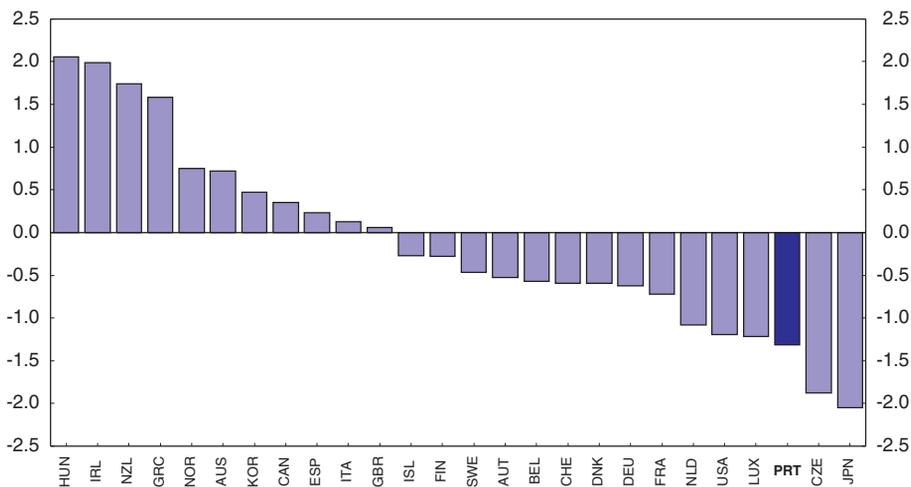
Déficit du taux de croissance moyen, 1996-2004, pourcentage



1. Le taux de croissance moyen du PIB par habitant est calculé en prix constants de 2000 (dollars EU, PPA) sur la période 1996-2004. Le niveau du PIB par habitant est celui de 2004.

Source : OCDE, base de données des principaux indicateurs économiques; OCDE, base de données des comptes nationaux.

consommation est en constante progression depuis le milieu de 2003, mais les résultats sont inférieurs à la normale pour les exportations en volume, avec de nouvelles pertes de parts de marché à l'exportation. Le niveau de l'investissement privé (y compris dans le logement) a baissé de 15 % par rapport à 2001, mais à partir d'un chiffre élevé. Le taux de chômage, inférieur au taux moyen dans la zone euro durant la majeure partie des années 90, est passé de 4 % à la fin de la reprise en 2001 à près de 8 % à la fin de 2005, soit un niveau proche de la moyenne pour la zone euro. Cette longue période de sous-utilisation des ressources, se conjuguant à l'appréciation de l'euro depuis 2002, s'est traduite par une nouvelle réduction de l'inflation, qui est maintenant proche de la moyenne pour la zone euro.

Graphique 1.2. **Écart moyen de production, 2001-05**

Source : OCDE, n° 78 des *Perspectives économiques*.

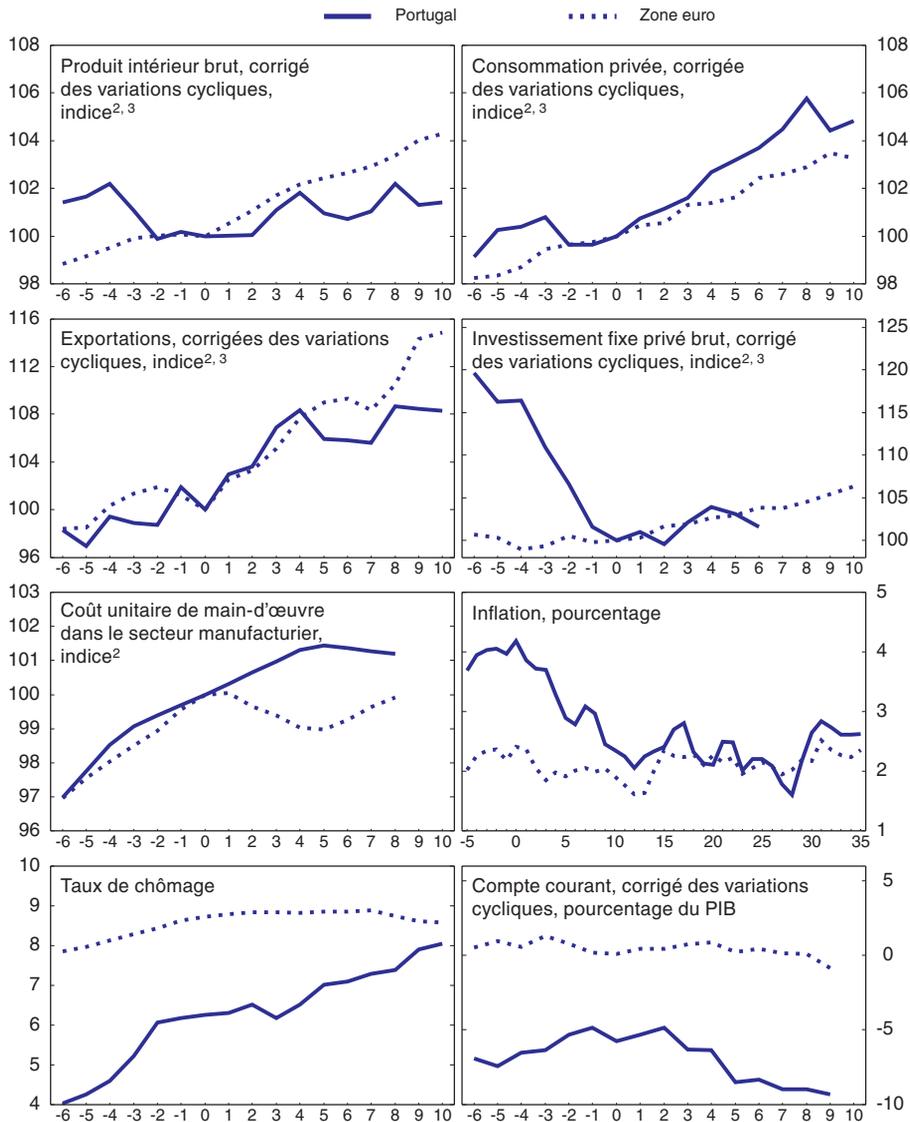
La médiocre performance du Portugal à l'exportation est préoccupante...

Les exportateurs portugais perdent des parts de marché depuis le milieu des années 90, seule la période 2001-03 faisant exception. Ces deux dernières années, les pertes de parts de marché ont atteint au total près de 8 % (graphique 1.4, partie A). Si l'on considère l'ensemble de la période qui s'est écoulée depuis le milieu des années 90, la médiocre performance du Portugal à l'exportation tient dans une certaine mesure à la spécialisation insuffisante de son secteur productif et à la dégradation de ses marchés traditionnels. Une analyse des échanges intracommunautaires à parts de marché constantes entre 1997 et 2003 montre que la composition des exportations portugaises a contribué aux mauvais résultats, car la croissance des principaux marchés portugais a été inférieure à la moyenne et les entreprises portugaises n'ont pas su réorienter suffisamment leurs exportations sur les marchés les plus dynamiques⁵. La spécialisation commerciale du Portugal s'est modifiée il y a déjà quelques années, mais la concurrence s'est intensifiée, notamment de la part des nouveaux États membres de l'UE, qui se spécialisent de plus en plus dans les produits de moyenne et haute technologie⁶. Les entreprises portugaises restent pour une large part spécialisées dans la production de biens traditionnels à forte intensité en main-d'œuvre et à faible valeur ajoutée, marchés qui sont aujourd'hui de plus en plus conquis par de nouveaux acteurs de grande envergure à plus faibles coûts de main-d'œuvre, en particulier la Chine. Les pertes sur les différents marchés de produits ont contribué pour un peu plus de moitié à la diminution de la part de marché à l'exportation au cours de cette période, ce qui traduit une dégradation de la compétitivité au niveau des prix et des coûts sur ces marchés par rapport aux pays concurrents (Cabral, 2004).

... et a été aggravée par l'appréciation du taux de change réel

Au Portugal, les coûts de main-d'œuvre dans les activités manufacturières restent nettement inférieurs à ceux des pays de l'OCDE à plus haut revenu, ce qui tient pour beaucoup à un plus faible niveau de productivité⁷. Or, depuis environ 10 ans, les salaires augmentent plus rapidement que la productivité, y compris au cours de la période écoulée depuis 2000, pendant laquelle les salaires ont fait preuve d'inertie alors que la productivité

Graphique 1.3. Le dernier cycle : le Portugal et la zone euro



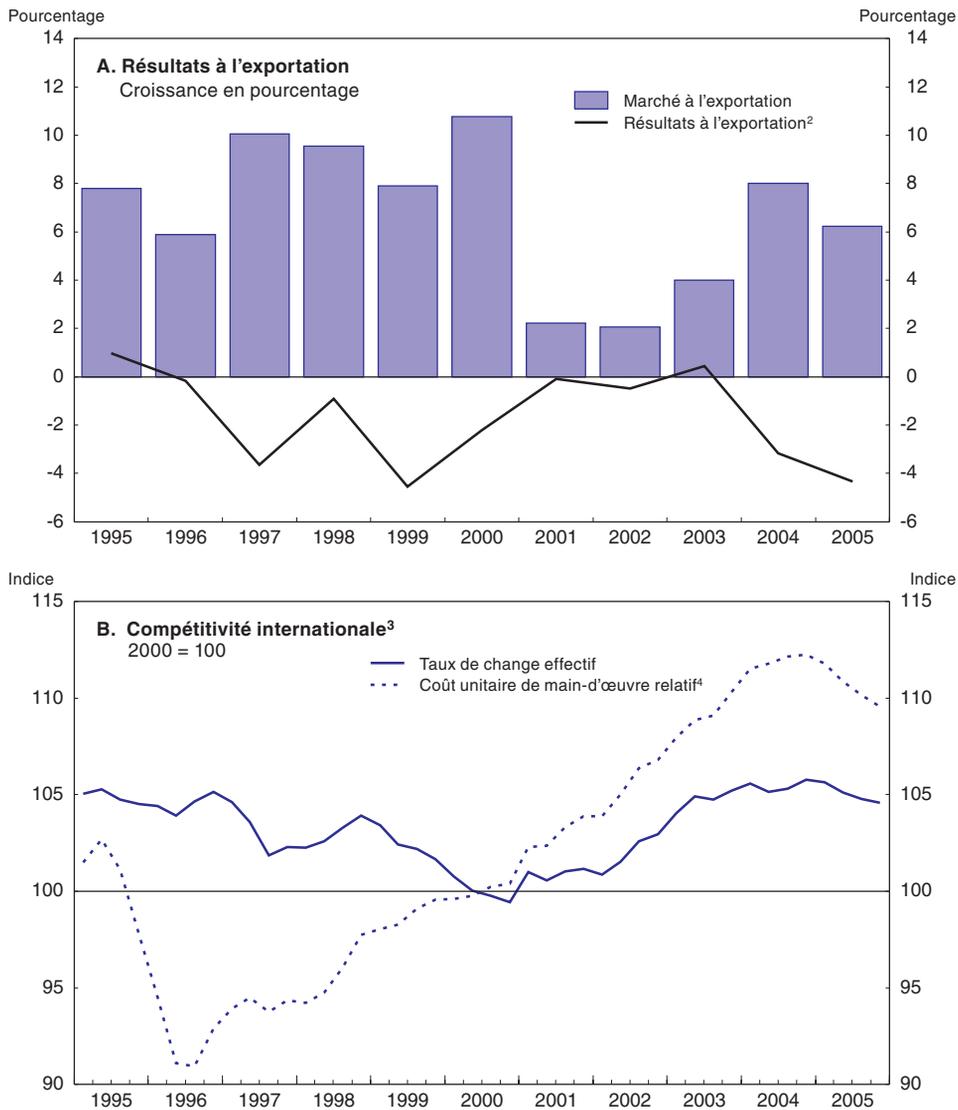
1. 0 = creux du cycle fixé au 2T 2003 pour les données trimestrielles et en février 2003 pour les données mensuelles.

2. Indice = 100 en cours de la période de creux.

3. Aux prix de 2000.

Source : OCDE, n° 78 des *Perspectives économiques*; base de données analytique, base de données des principaux indicateurs économiques.

a stagné, tant et si bien que les coûts unitaires de main-d'œuvre n'ont cessé de progresser entre 1996 et 2004, et ce plus rapidement que chez les principaux partenaires commerciaux. En conséquence, le taux de change réel, mesuré à travers les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre dans le secteur manufacturier, s'est constamment apprécié, érodant régulièrement la compétitivité du Portugal depuis 1996 (graphique 1.4, partie A). Au cours de la décennie 90, les entreprises avaient bénéficié d'une forte croissance de la demande et de la baisse des taux d'intérêt avant l'adhésion à l'UEM, ce qui leur a permis d'amortir la hausse des coûts, mais depuis quelques années, leurs marges bénéficiaires se sont contractées. À l'heure actuelle, le Portugal non seulement se trouve confronté à une plus vive concurrence sur les marchés de produits, mais est également en compétition

Graphique 1.4. Résultats à l'exportation et compétitivité¹

1. Les données de 2005 sont des estimations de l'OCDE.
2. Indice en volume des exportations de biens et de services du Portugal divisé par l'indice en volume des débouchés à l'exportation du pays.
3. Indices en monnaie commune. Un accroissement correspond à une perte de compétitivité.
4. Activités manufacturières.

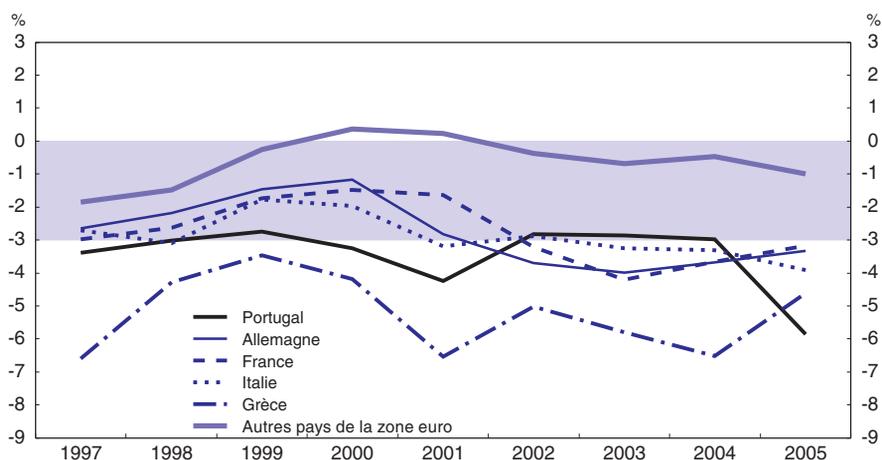
avec les pays à faibles coûts de l'UE et du reste du monde pour les entrées d'IDE, qui ont contribué à l'accumulation du capital et aux transferts de technologie ces dernières décennies. Dans ce nouvel environnement, le stock d'entrées d'IDE a connu une croissance plus lente en 2003-05 que les années précédentes⁸.

La situation des finances publiques demeure fragile

Du fait de la faiblesse marquée de l'économie ces dernières années, les finances publiques ont été davantage sollicitées et les autorités ont éprouvé plus de difficultés à assainir le budget. Le déficit budgétaire n'a pas été suffisamment réduit durant la précédente expansion et il atteignait presque 3 % du PIB (plafond de Maastricht) lorsqu'elle

a pris fin en 2000, de sorte qu'il n'y avait plus de marge pour laisser jouer efficacement les stabilisateurs automatiques durant le ralentissement qui a suivi. De plus, l'absence de continuité dans l'assainissement budgétaire a sans doute sapé la confiance : les mesures de maîtrise des dépenses en 2002-04 se sont doublées d'une baisse des impôts, mais après le dérapage des dépenses de 2005, le taux de la TVA a dû être relevé pour empêcher que le déficit ne se creuse encore. Les retards qui ont affecté la mise en œuvre des mesures annoncées dans certains secteurs ont probablement eux aussi nui à la crédibilité du gouvernement. En 2005, lorsque le nouveau gouvernement a décidé de ne plus s'en remettre à des mesures ponctuelles du côté des recettes, le déficit des administrations publiques avait atteint un nouveau sommet de près de 6 % du PIB (graphique 1.5). Le Portugal n'est pas le seul pays à enfreindre les règles budgétaires de l'UE, mais ses résultats sur le plan de la maîtrise budgétaire sont depuis longtemps inadéquates⁹. De plus, ses perspectives de croissance sont parmi les moins bonnes.

Graphique 1.5. **Solde budgétaire au Portugal et dans les autres pays de la zone euro**¹
En pourcentage du PIB



1. Non compris les recettes tirées de la vente des licences UMTS.

Source : OCDE, n° 78 des *Perspectives économiques*; base de données analytique.

La croissance de la productivité du travail s'est nettement ralentie

La faible croissance du Portugal ces dernières années paraît ainsi avoir été le résultat de plusieurs chocs négatifs au niveau de l'offre et de la demande, qui se sont mutuellement renforcés et qu'il est donc difficile de démêler. Certains étaient d'ordre externe (comme l'environnement international plus concurrentiel, mais aussi la hausse des prix du pétrole), alors que d'autres (notamment l'appréciation du taux de change en termes réels et l'absence de marge de manœuvre budgétaire pour stabiliser l'activité lors de la période de ralentissement) étaient d'ordre intérieur. La décomposition de la croissance du PIB par habitant montre que la nette décélération des gains de productivité a joué un rôle déterminant dans la médiocrité de la croissance de la production. La productivité du travail a pratiquement stagné entre 2000 et 2005, alors qu'elle avait progressé en moyenne de plus de 3 % au cours de la deuxième moitié des années 90 (tableau 1.1). Cette décélération est due en partie à des facteurs conjoncturels, mais on estime également que la croissance tendancielle de la productivité s'est très sensiblement affaiblie, dans le secteur des

Tableau 1.1. Sources de la croissance du PIB par habitant dans quelques pays de l'OCDE¹

Moyenne des variations annuelles en pourcentage

	Portugal			Grèce			Irlande			Espagne			Hongrie		Pologne		République tchèque		République slovaque	
	1995/1987	2000/1995	2005/2000	1995/1987	2000/1995	2005/2000	1995/1987	2000/1995	2005/2000	1995/1987	2000/1995	2005/2000	2000/1995	2005/2000	2000/1995	2005/2000	2000/1995	2005/2000	2000/1995	2005/2000
PIB réel	3.3	4.1	0.6	1.8	3.4	4.3	5.3	9.7	5.0	2.6	4.1	3.1	4.0	4.1	5.4	3.0	1.5	3.6	3.7	4.9
Population	-0.2	0.4	0.7	0.8	0.5	0.3	0.2	1.0	1.6	0.2	0.4	1.5	-0.2	-0.2	-0.2	-0.1	-0.1	-0.1	0.1	..
PIB réel par habitant	3.5	3.6	-0.1	1.0	2.9	3.9	5.1	8.6	3.3	2.4	3.6	1.6	4.3	4.4	5.6	3.0	1.6	3.7	3.5	..
Apport de travail	0.9	0.0	-0.6	0.1	0.1	0.8	0.9	2.7	-0.1	0.4	3.9	2.3	1.9	..	-0.2	-1.2	-0.6	-0.7	-0.4	..
<i>Contribution de :</i>																				
Population d'âge actif																				
(part de la population totale)	0.6	-0.1	-0.0	0.0	-0.2	-0.1	0.8	0.8	0.4	0.5	0.3	0.2	0.1	..	0.7	0.6	0.5	0.4	0.7	..
Taux d'activité																				
(part de la population d'âge actif)	0.6	0.7	0.6	0.2	0.9	0.6	0.1	1.6	0.4	0.4	1.7	1.9	0.5	0.6	-0.2	-1.2	-0.3	-0.2	0.0	-0.1
Emploi																				
(part de la population active)	0.0	0.7	-0.9	-0.2	-0.6	0.3	0.7	1.8	-0.1	-0.3	1.9	0.4	0.9	-0.2	-0.6	-0.6	-1.0	0.2	-1.3	0.4
Heures travaillées par salarié	-0.3	-1.2	-0.2	0.2	0.0	0.1	-0.6	-1.5	-0.8	-0.2	-0.0	-0.2	0.3	..	0.0	0.0	0.3	-1.1	0.1	-1.1
Productivité au travail	2.5	3.6	0.5	0.9	2.8	3.1	4.1	5.7	3.4	2.0	-0.2	-0.6	2.3	..	5.8	4.3	2.2	4.4	4.0	5.0

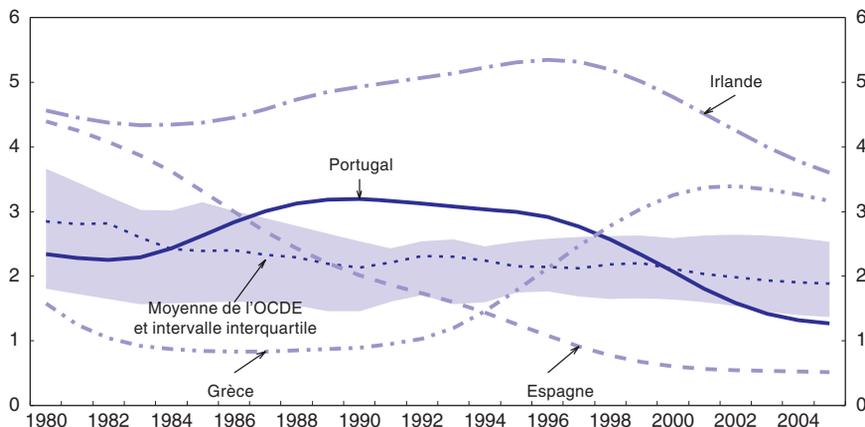
1. La croissance du PIB réel par habitant se décompose comme suit : croissance des variables de l'apport de travail et croissance de la productivité au travail. La croissance de l'apport de travail (heures par population) est obtenue par l'identité suivante $HRs/POP = POPT/POP * LF/POPT$ (taux d'activité) * ET/LF (taux d'emploi) * HRS; alors que la productivité de la main-d'œuvre est définie comme suit : $GDPV/(ET*HRS)$. Les estimations pour 2005 sont fondées sur le n° 78 des *Perspectives économiques de l'OCDE* pour toutes les variables, à l'exception de la population, laquelle est extrapolée à partir de 2004.

Source : OCDE, n° 78 des *Perspectives économiques*, base de données analytique.

entreprises en particulier (graphique 1.6). La croissance de la productivité a été freinée par un faible investissement, ce qui s'est traduit par une moindre contribution de la variation du ratio capital/travail (effet de rationalisation du capital) et un rythme plus lent de croissance de la productivité totale des facteurs. La croissance de la productivité a également subi les effets négatifs d'une moindre utilisation du potentiel de travail (taux d'emploi et nombre d'heures travaillées).

Graphique 1.6. **Croissance tendancielle de la productivité**

Production par heure travaillée dans le secteur des entreprises¹



1. Ajustée pour tenir compte du cycle d'activité à l'aide d'un filtre d'Hodrick-Prescott ($\lambda = 100$).

Source : OCDE, n° 78 des *Perspectives économiques*, base de données analytique.

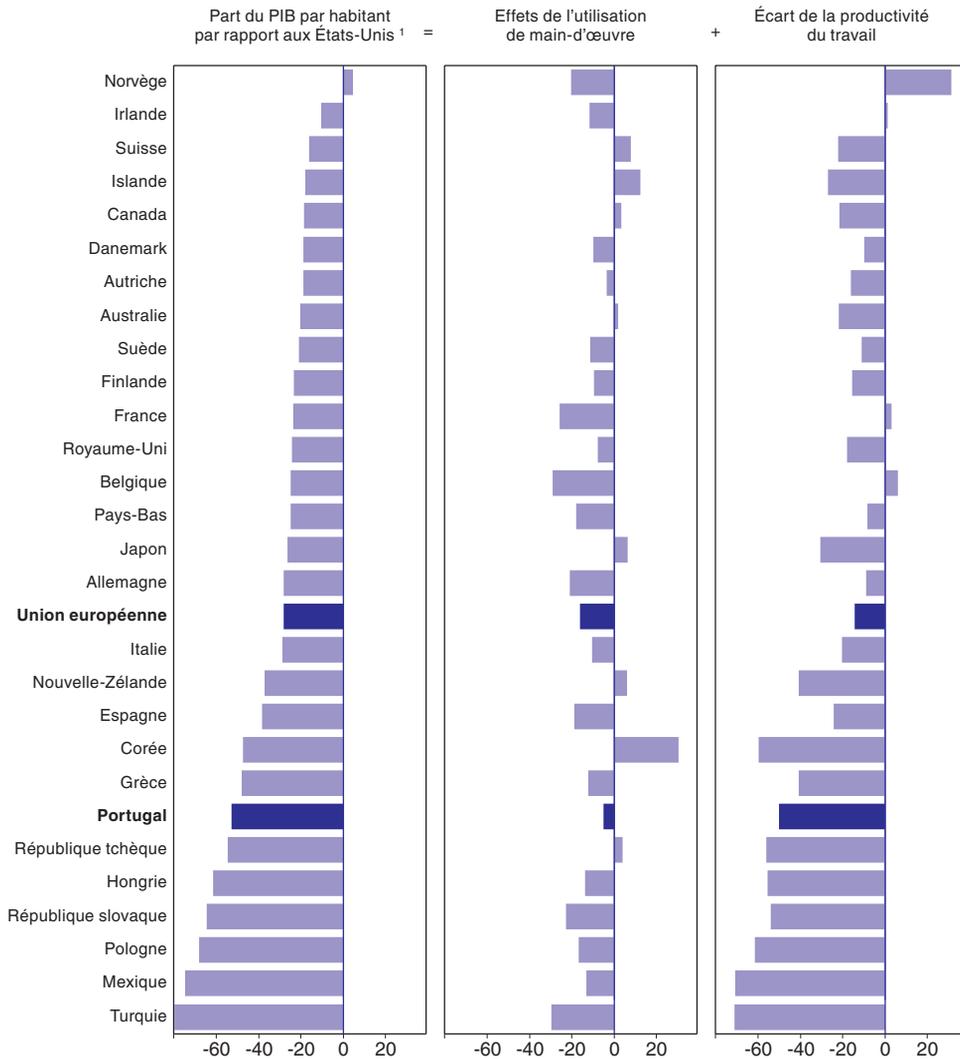
La faible productivité par heure travaillée, qui n'atteint que la moitié environ de celle des États-Unis, explique l'essentiel de l'écart de revenu par rapport aux pays de l'OCDE à revenu plus élevé et par rapport à la moyenne pour l'Union européenne (graphique 1.7). Cet écart de productivité tient en partie à la structure de l'économie, qui comporte une proportion relativement forte de secteurs à emplois faiblement qualifiés. Si un grand nombre d'entreprises restent cantonnées à des activités à faible productivité et n'adoptent pas davantage les TIC et d'autres techniques modernes, c'est dans une large mesure parce que la population dans son ensemble a un niveau d'instruction assez faible. Dans les années 90, le déficit de capital humain n'a pas empêché une forte croissance car l'économie a bénéficié d'importants investissements en infrastructures, souvent cofinancés par les fonds de l'UE, auxquels il faut ajouter des investissements privés de grande ampleur. Le taux global d'investissement comptait parmi les plus élevés dans la zone de l'OCDE. Les infrastructures paraissent généralement suffisantes dans les transports et les communications; mais, comme dans plusieurs autres pays de l'OCDE, les infrastructures environnementales, notamment pour l'élimination des déchets et l'assainissement des eaux usées, sont insuffisantes; d'où le risque que la croissance de la production et de la consommation sollicite à l'excès l'environnement (annexe 1.A3).

À l'avenir, la croissance économique devrait être inférieure à la moyenne de la zone euro

Au Portugal, la croissance du PIB réel n'a été que de 0,3 % en moyenne en 2005, contre 1,4 % dans la zone euro. On s'attend à une certaine reprise en 2006, mais seulement à une assez faible expansion globalement en 2006 et 2007. La demande intérieure privée devrait

Graphique 1.7. **Décomposition de l'écart de revenu**

Différences en points de pourcentage du PIB par tête en dollars EU (PPA) par rapport aux États-Unis, 2004



1. L'écart du PIB par tête est égal à la somme des trois composants indiqués. L'effet de l'utilisation de main-d'œuvre est fondé sur le total des heures travaillées par tête. La productivité est mesurée par heure.

Source : OCDE (2006), *Réformes économiques : Objectif croissance 2006*, OCDE, Paris.

être le principal moteur de la croissance, avec en particulier un redressement de l'investissement des entreprises en 2007 (encadré 1.1). La vigueur de la reprise sera fonction pour beaucoup de la mesure dans laquelle l'expansion attendue en Europe se traduira par une augmentation de la demande d'exportations portugaises. À court terme, cela dépend de l'évolution des salaires relatifs en termes réels au Portugal, mais un autre élément sera tout aussi important : la poursuite de l'ajustement de la structure de la production et de la modernisation de l'économie. La croissance du PIB portugais, estimée par l'OCDE à 1¼ pour cent en moyenne entre 2005 et 2010, resterait inférieure à la moyenne pour la zone euro, de sorte que l'écart de niveau de vie se creuserait encore (tableau 1.2)¹⁰. Mais ces prévisions sont formulées à politiques inchangées et reposent sur l'hypothèse de résorption totale de l'écart de production en fin de période; il s'agit donc davantage d'un scénario que de prévisions.

Encadré 1.1. Les prévisions à court terme de l'OCDE pour le Portugal

La consommation privée devrait encore s'accroître, mais à un rythme un peu plus faible qu'en 2004-05 du fait des hausses d'impôts et du niveau élevé de l'endettement des ménages (Cardoso, 2005). L'investissement des entreprises se redressera avec un certain décalage, mais en l'absence de réformes sur le marché du travail et les marchés de produits, ce redressement devrait être limité. Il faut s'attendre à une accélération de la croissance des exportations en termes réels, qui restera toutefois inférieure à la croissance des marchés à l'exportation, de sorte que le Portugal devrait continuer d'enregistrer des pertes de parts de marché. Les termes de l'échange devant se dégrader moins qu'en 2005, le solde commercial cessera probablement de se creuser et le déficit de balance courante pourrait se situer aux alentours de 9 % du PIB, soit près de son niveau de 2005. Tout en se resserrant, l'écart négatif de production restera prononcé à la fin de 2007 et le chômage ne devrait pas commencer de baisser avant la fin de 2007. En conséquence, le taux d'inflation pourrait être inférieur à la moyenne pour la zone euro. Les salaires se ralentissent progressivement, mais une plus grande modération salariale serait souhaitable pour améliorer la compétitivité du Portugal.

Un ample assainissement budgétaire s'imposant d'urgence, il ne faut pas s'attendre à une stimulation de la croissance via les dépenses publiques. L'impact positif sur la confiance dont s'accompagnera la réduction du déficit devrait atténuer les éventuels effets à court terme de contraction de la demande globale (voir le chapitre 2). Le déficit du secteur public devrait tomber de 6 % du PIB en 2005 à 4½ pour cent en 2007. La reprise économique contribuera à faire reculer ce déficit, mais l'amélioration proviendra pour l'essentiel d'une diminution du déficit structurel. La principale incertitude dont sont entourées les prévisions concerne les finances publiques et en particulier le degré auquel le gouvernement parviendra à réaliser l'objectif de limitation des dépenses courantes.

Tableau 1.2. Prévisions à moyen terme pour le Portugal et d'autres pays de l'OCDE

	Taux de variation annuels moyens		
	1995-2000	2000-05	2005-10
Portugal			
PIB réel	4.1	0.6	1.7
Population	0.4	0.7	0.3
PIB réel par habitant	3.6	-0.1	1.4
PIB potentiel	2.9	2.0	1.2
Emploi potentiel	1.0	1.0	0.4
Productivité du travail potentielle	1.9	1.1	0.9
Zone euro¹			
PIB réel	2.7	1.4	2.1
Population	0.3	0.4	0.3
PIB réel par habitant	2.4	0.9	1.8
PIB potentiel	2.1	2.0	1.9
Emploi potentiel	0.8	0.8	0.4
Productivité du travail potentielle	1.2	1.2	1.5
États-Unis			
PIB réel	4.1	2.6	3.3
Population	1.2	1.0	0.9
PIB réel par habitant	2.9	1.6	2.4
PIB potentiel	3.5	2.9	3.3
Emploi potentiel	1.4	0.8	0.9
Productivité du travail potentielle	2.0	2.1	2.3

1. Non compris le Luxembourg.

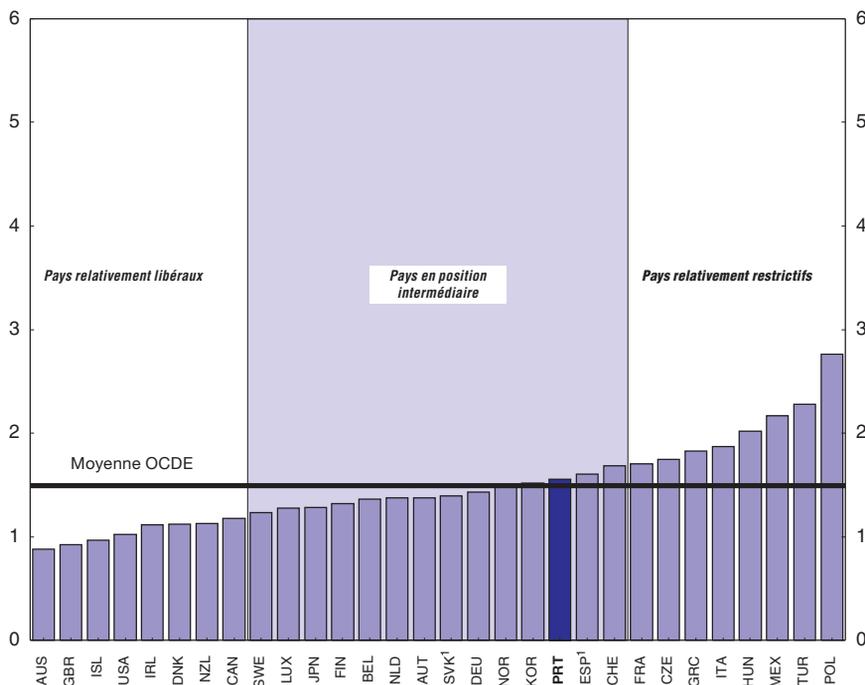
Source : OCDE, n° 78 des *Perspectives économiques*; base de données analytique; et prévisions démographiques.

D'autres réformes sont nécessaires pour améliorer la productivité

Le ralentissement du potentiel de croissance de l'économie portugaise ces cinq dernières années est une évolution décevante. Le faible niveau de productivité et le fait qu'un grand nombre d'entreprises (en particulier les PME) sont loin de la frontière technologique internationale dans leur secteur offrent des possibilités supplémentaires de rattrapage, qui doivent être exploitées. De plus, le Portugal s'est employé à respecter ces dernières années les directives de l'UE dans le domaine de la privatisation et de la déréglementation. Il a accompli des progrès pour plusieurs indicateurs examinés dans l'étude de l'OCDE *Objectif croissance* et en 2003 il se classait dans la moyenne pour la zone de l'OCDE en ce qui concerne la réglementation dans plusieurs secteurs¹¹. Pour ce qui est de l'intensité globale de la réglementation des marchés de produits, il se situait également dans la moyenne (graphique 1.8). Plusieurs autres pays de l'OCDE, même parmi les États membres de l'UE, ne réglementent sans doute pas plus que le Portugal leurs marchés des produits, mais un certain nombre d'entre eux ont un marché du travail moins réglementé, des coûts de main-d'œuvre plus faibles et des taux moyens d'imposition d'un niveau inférieur. De plus, le Portugal n'a pas l'avantage géographique de certains des nouveaux États membres de l'UE d'Europe centrale; de même, n'a-t-il plus l'avantage de salaires relativement bas dont il pouvait tirer parti dans le passé. Dès lors, dans le nouvel environnement mondial, une performance moyenne dans le domaine réglementaire ne suffit plus pour que le Portugal reste compétitif et puisse avoir une forte croissance.

Le Portugal est doté d'un solide secteur financier qui devrait faciliter la restructuration de son économie. Néanmoins, ces dernières années, l'épargne s'est surtout dirigée vers le

Graphique 1.8. Réglementation des marchés de produits
Caractère restrictif de la réglementation globale des marchés de produits, 2003



1. Les chiffres pour l'Espagne et la République slovaque diffèrent en 2003 par rapport à ceux notifiés dans les *Perspectives pour l'emploi* (2004) en raison d'une réévaluation de la réglementation dans ce domaine.

Source : OCDE, base de données sur la réglementation des marchés de produits.

secteur public et les crédits aux ménages, au lieu d'être affectée à la restructuration des entreprises et au capital-risque. L'activité entrepreneuriale s'est généralement montrée très dynamique, comme en témoigne le taux élevé de création d'entreprises. Mais, au total, il apparaît que les entreprises portugaises éprouvent des difficultés à adopter des techniques de production et des pratiques d'organisation plus modernes et à commercialiser efficacement de nouveaux produits. Le déficit de compétences et de qualifications ralentit probablement la modernisation de l'économie.

Un taux de croissance inférieur à 2 % entre 2005 et 2010, comme le prévoit l'OCDE, est insuffisant pour que le Portugal puisse se rapprocher du niveau de vie des pays de l'OCDE à revenu plus élevé et pour qu'il résorbe l'écart de revenu par rapport à la moyenne de la zone euro. Au contraire, à politiques inchangées, l'écart de revenu que le Portugal accuse sur ces pays devrait s'élargir. Le principal enjeu pour le Portugal est donc de mettre en œuvre les réformes qui lui permettront d'accélérer durablement sa productivité et sa croissance de la production; sinon, il ne pourra pas stopper et inverser la tendance actuelle à l'élargissement de l'écart de revenu.

Retrouver une croissance plus rapide : les principaux enjeux

Une action résolue est nécessaire pour remédier aux problèmes macroéconomiques actuels et restaurer la compétitivité. Le Portugal doit relever plusieurs défis pour renforcer la reprise en cours et relancer le processus de rattrapage. Les évolutions récentes et les perspectives à moyen terme mettent en lumière la nécessité d'aller vigoureusement de l'avant dans l'assainissement budgétaire tout en accélérant les réformes qui permettront de tirer parti du potentiel de croissance. Les quatre principaux enjeux sont les suivants :

- Assurer la viabilité des finances publiques.
- Faire en sorte que le système éducatif soit plus performant.
- Moderniser l'économie en améliorant l'enseignement supérieur, la formation des adultes et l'innovation.
- Créer un environnement plus dynamique pour les entreprises grâce à des réformes structurelles sur le marché du travail et sur les marchés de produits.

Assurer la viabilité des finances publiques

L'acuité des problèmes budgétaires s'est traduite par une prise de décision à court terme. L'assainissement budgétaire n'a pas été suffisant et le long ralentissement de l'activité a aggravé les difficultés budgétaires. Assurer la viabilité des finances publiques contribuera à la croissance à plus long terme en raffermissant la confiance et en faisant en sorte que les stabilisateurs automatiques puissent fonctionner pleinement en période de ralentissement. Si cette action est menée de façon crédible, les coûts à court terme du point de vue de la demande pourraient être limités.

Le gouvernement est conscient de la nécessité d'agir rapidement. Le Programme de stabilité et de croissance de décembre 2005, qui vise un déficit de 2.6 % du PIB en 2008, illustre son attachement à l'assainissement budgétaire. L'une des principales différences par rapport à la politique budgétaire antérieure tient à la décision de ne plus s'en remettre à des mesures ponctuelles. Comme dans les autres pays de la zone euro, l'usage qui a été fait de ce type de mesures dans le passé s'est révélé efficace en réduisant temporairement le déficit, mais l'urgence de profondes réformes en a pâti. La stratégie actuelle du gouvernement associe les mesures à court terme de maîtrise des rémunérations dans le secteur public (limitation des

salaires et gel de l'avancement automatique) à des hausses d'impôts et à des réformes plus profondes dans le secteur des dépenses : une refonte des retraites trop généreuses du secteur public a déjà été approuvée; de nouvelles initiatives positives ont été prises pour poursuivre la réforme lancée en 2002 dans le secteur de la santé; et la réforme de l'administration publique s'accélère. Certaines des réformes envisagées susciteront probablement des résistances politiques et des difficultés techniques. Il faudrait que le gouvernement reste ferme dans sa détermination à mener à bien l'assainissement budgétaire. Cet assainissement est une priorité immédiate qui exige à la fois des mesures à court terme et une vision se situant davantage dans le long terme. Le chapitre 2 sera consacré d'une manière générale aux questions budgétaires et examinera en particulier les aspects suivants :

- Progression des profondes réformes des dépenses qui ont été annoncées, notamment la réforme de l'administration publique, la maîtrise des dépenses de sécurité sociale, la poursuite de la réforme dans le secteur de la santé et le renforcement du contrôle à l'égard des collectivités locales et des organismes publics autonomes.
- Adoption de nouvelles mesures pour assurer la viabilité budgétaire à long terme, notamment une refonte du régime général de retraite afin de mieux faire face au vieillissement de la population; un nouveau resserrement et une amélioration de l'efficacité des dépenses publiques : et une simplification du régime fiscal ainsi qu'un élargissement des bases d'imposition.

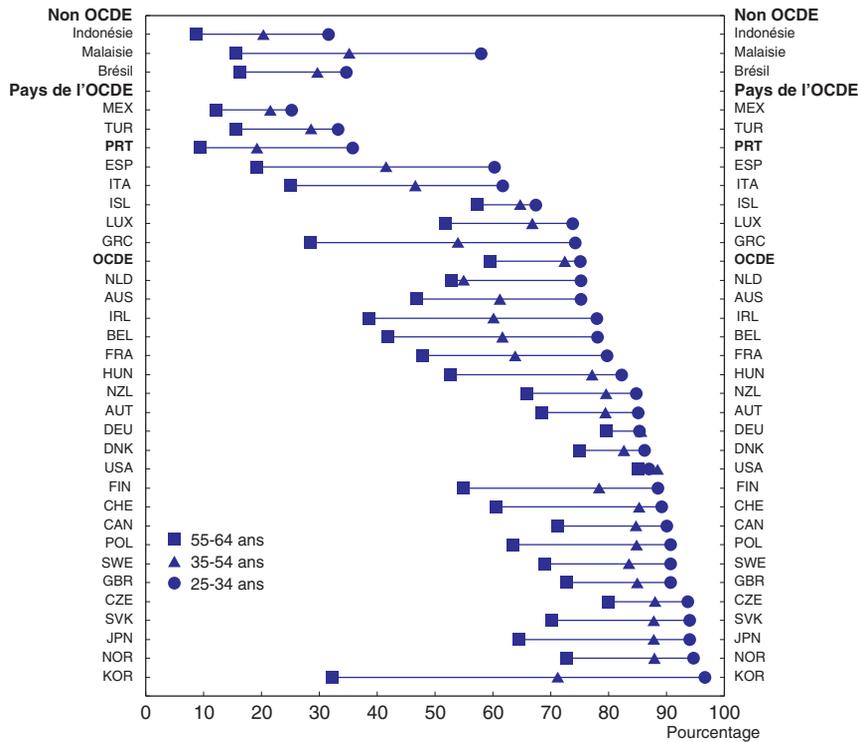
Faire en sorte que le système éducatif soit plus performant

Pour réduire l'écart de revenu, il faut s'attaquer aux facteurs qui entravent la croissance de la productivité, la pénurie de capital humain jouant à cet égard un rôle prépondérant. Améliorer les compétences est crucial, même s'il faut inévitablement pour cela un certain temps. Le nombre d'années d'études de la population d'âge actif compte parmi les plus faibles dans la zone de l'OCDE, le Portugal se classant à un rang proche de celui de la Turquie et du Mexique, et les progrès accomplis d'une génération sur l'autre sont limités (contrairement à ce qu'on a pu observer en Espagne, en Grèce ou en Corée) (graphique 1.9). La qualité de l'enseignement, définie comme l'impact du système éducatif sur les capacités scolaires, économiques et sociales des élèves, est également faible. Les taux d'abandon sont parmi les plus élevés pour la zone de l'OCDE et les résultats qu'obtiennent les élèves qui restent scolarisés se situent parmi les plus faibles à en juger par les enquêtes internationales sur les acquis scolaires. Ces résultats inférieurs à la moyenne ne tiennent pas à des dépenses insuffisantes.

Puisqu'il faut du temps pour qu'une meilleure éducation porte ses fruits du point de vue de l'accélération de la croissance économique, il y a lieu de prendre sans tarder les mesures nécessaires à cet effet. Le problème de l'abandon scolaire prématuré est d'une telle acuité qu'une action appropriée pour rendre l'enseignement secondaire plus attrayant et plus pertinent devrait donner rapidement des résultats. Le sous-emploi actuel des ressources sur le marché du travail devrait renforcer l'impact positif de cette action, en contribuant à la poursuite de la scolarité du fait de la dégradation des possibilités d'emploi. Le chapitre 3 a pour objet d'examiner les facteurs à l'origine de la situation actuelle dans les services éducatifs, d'évaluer les réformes en cours et de formuler des recommandations axées sur les points suivants :

- Accroître encore la couverture de l'enseignement secondaire, de façon que les élèves quittent l'école avec un minimum de qualifications, en sensibilisant davantage au rendement élevé de l'éducation et en offrant des cursus plus diversifiés et plus pertinents.

Graphique 1.9. **Niveau d'études de la population d'âge actif**
Population ayant au moins un diplôme du deuxième cycle du secondaire, 2003¹



1. Pourcentage de chaque groupe d'âge. 2002 pour la République tchèque, l'Irlande, l'Italie et les Pays-Bas.

Source : OCDE, base de données sur les statistiques du marché du travail.

- Améliorer la qualité des services éducatifs à tous les niveaux, en faisant un meilleur usage de ressources publiques déjà importantes et en veillant à ce que l'autonomie des établissements scolaires soit efficacement mise à profit.

Moderniser l'économie en améliorant l'enseignement supérieur, la formation des adultes et l'innovation

On se rend compte de plus en plus que les connaissances, concept plus large que les compétences, sont de plus en plus importantes lorsqu'il s'agit de rester compétitif dans une société moderne. S'il faut renforcer la base de connaissances au Portugal, c'est aussi parce que la concurrence est de plus en plus vive de la part des nouveaux États membres de l'UE et de plusieurs pays émergents dans les activités à forte intensité en qualifications. Le Portugal doit poursuivre dans la voie de la spécialisation commerciale en faveur des produits à forte intensité en technologie et en capital, processus qu'il a engagé dans les années 90, essentiellement sous l'effet des projets d'investissement direct étranger. Pour accélérer ce processus, il faut améliorer le capital humain. En outre, une population globalement plus instruite pourra mieux s'adapter au changement technologique et se montrera en général plus innovatrice. L'éducation initiale ne suffit pas pour faire face à une demande de compétences qui ne cesse de s'accroître et d'évoluer. La formation des adultes est également importante pour le recyclage des travailleurs; or, au Portugal, le temps consacré à la formation des adultes compte parmi les plus faibles en Europe.

Le Portugal doit également s'attaquer au bas niveau de sa R-D et de son innovation. Les études réalisées par l'OCDE font clairement apparaître le lien entre le capital humain, la R-D et la productivité. Dans le cas de la R-D, le Portugal se classe bien au-dessous de la moyenne de l'OCDE, surtout pour l'intensité des entreprises en R-D. Cela est d'autant plus fâcheux que les données internationales montrent que les dépenses de R-D sont celles qui influent le plus directement à long terme sur la croissance économique (OCDE, 2003).

Les autorités portugaises se sont lancées dans une stratégie ambitieuse d'amélioration de la productivité qui vise à renforcer la position du Portugal dans la science et la technologie. La stratégie actuelle va dans le sens d'un plus grand rôle du gouvernement, notamment en augmentant les dépenses pour l'enseignement supérieur et en accordant des aides publiques pour le développement technologique et scientifique. La mise en œuvre de ces mesures ne sera pas aisée, surtout dans l'optique d'un rapport coût-efficacité optimal des ressources publiques. On verra au chapitre 4 quels sont les trois principaux domaines dans lesquels il faudra améliorer le capital humain et l'innovation :

- Faire en sorte que l'enseignement supérieur soit de meilleure qualité et plus diversifié en rationalisant le système, en renforçant la capacité scientifique, en instaurant plus de concurrence et en mettant en place un système de financement plus équitable et plus efficient.
- Accroître les compétences des travailleurs en élargissant la participation à la formation des adultes et en renforçant les avantages liés à la formation.
- Stimuler l'innovation dans les entreprises et les établissements de recherche, en resserrant les liens qui les unissent, en instaurant une coopération étroite entre le secteur public et le secteur privé et en veillant à l'efficacité des mesures fiscales d'incitation.

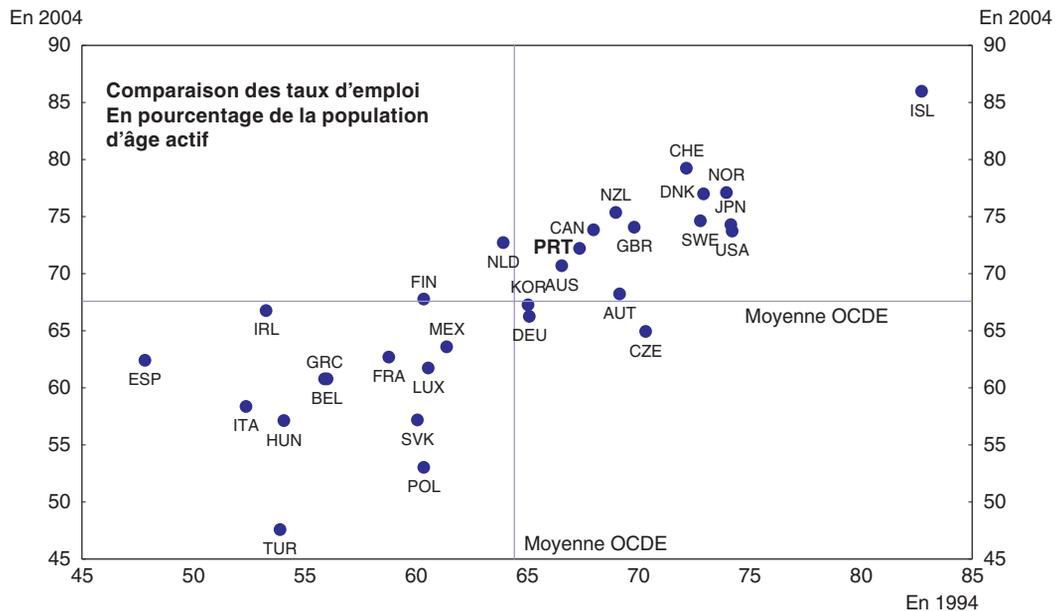
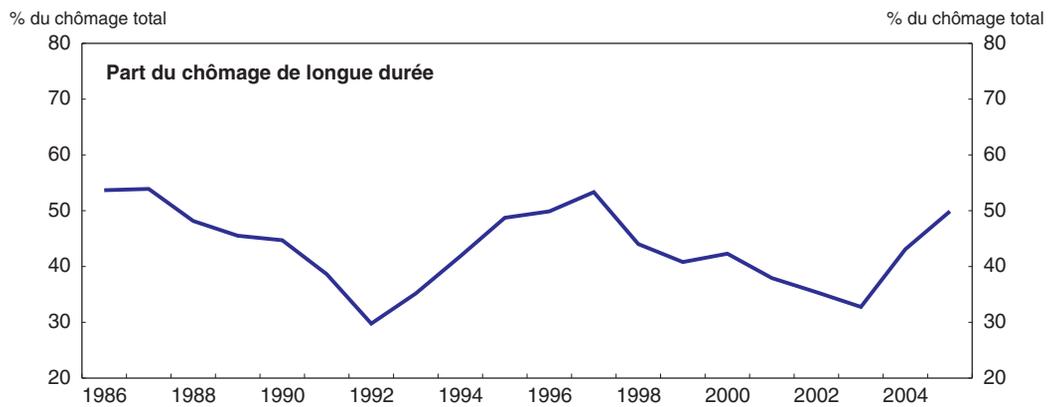
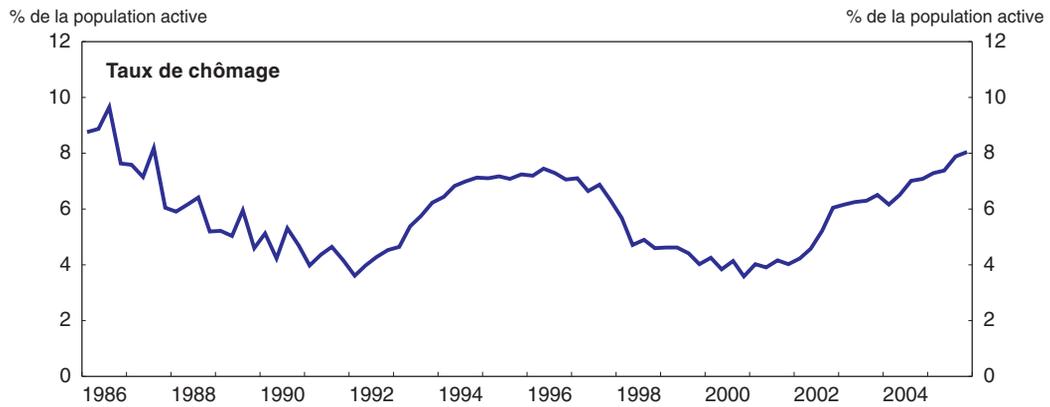
Créer un environnement plus dynamique pour les entreprises et améliorer le fonctionnement du marché du travail

De meilleures conditions cadres contribueraient au développement d'activités plus modernes et plus innovantes. Les mesures qui ont pour but de réduire encore le coût des activités industrielles et commerciales peuvent stimuler la croissance de la productivité. Cela favoriserait la création de petites entreprises innovantes et leur développement ultérieur, serait bénéfique pour l'expansion des grandes entreprises et attirerait également davantage de sociétés étrangères.

Le nouvel environnement international exige une action efficace en vue d'une plus grande ouverture des marchés de produits et du marché du travail. Une plus vive concurrence est le meilleur moyen de renforcer partout l'innovation, de façon à accélérer la croissance de la productivité. Dans les industries de réseau, plus de concurrence ferait baisser les prix, encore élevés, notamment dans les télécommunications et l'électricité, ce qui diminuerait les coûts des facteurs de production et se traduirait donc par un gain de compétitivité dans le secteur des entreprises.

Les problèmes qui se font jour sur le marché du travail appellent également un ensemble d'actions. Les taux de chômage atteignent des niveaux relativement élevés par rapport à la normale pour le pays. De plus, ce qui n'est pas surprenant dans cette phase du cycle, la proportion de chômeurs de longue durée a augmenté (graphique 1.10). Dans ce contexte et eu égard au nouvel environnement de faible inflation, les salaires réels ne réagissent pas suffisamment au ralentissement de la croissance de la productivité, alors qu'on avait observé plus de flexibilité lors des périodes précédentes de décélération. Les

Graphique 1.10. Indicateurs du marché du travail



Source : OCDE, Principaux indicateurs économiques et base de données sur les statistiques de l'emploi et de la main-d'œuvre.

taux d'emploi restent élevés et l'emploi stagne; mais les créations d'emplois concernent de plus en plus les contrats à durée déterminée, la part des contrats à durée indéterminée étant en baisse. Cette évolution tient à la rigueur de la législation protectrice de l'emploi applicable aux contrats à durée indéterminée¹². Les chefs d'entreprise se montrent réticents à embaucher sur contrat à durée indéterminée lorsque l'incertitude s'amplifie. L'existence d'un marché dual du travail n'est pas seulement une source d'inefficience; elle tend aussi à réduire les incitations des entreprises à assurer la formation et est préoccupante du point de vue social.

Les progrès ont été inégaux dans l'ouverture des marchés de produits et du marché du travail. En ce qui concerne la réglementation des marchés de produits, où l'action menée a permis au Portugal de se maintenir dans une position globalement moyenne si l'on considère la zone de l'OCDE, il est essentiel de poursuivre la déréglementation. Pour ce qui est du marché du travail, la réforme de 2003 du code du travail ne s'est pas pleinement attaquée à la législation protectrice de l'emploi, particulièrement restrictive pour le licenciement individuel. Il faut faciliter la réaffectation de la main-d'œuvre à son utilisation la plus productive. Il faudra revoir la réglementation actuelle et surmonter la résistance au changement, ce qui sera en définitive bénéfique aussi bien pour les entreprises que pour les travailleurs. Le chapitre 5 examine le processus de réforme en cours sur les marchés de produits et sur le marché du travail, en proposant une série de mesures dont les grands axes sont les suivants :

- Alléger encore les lourdes formalités réglementaires et administratives qui entravent la création, l'expansion et la disparition des entreprises.
- Promouvoir la concurrence dans l'ensemble de l'économie afin d'assurer une meilleure allocation des ressources et de faire baisser les prix.
- Accroître la flexibilité pour l'embauche, le licenciement et les conditions de travail afin de faire reculer le chômage et de stimuler la création d'emplois sur contrat à durée indéterminée dans le nouvel environnement international plus compétitif.

Conclusion

Puisque cinq années ont été perdues pour le rattrapage et que les perspectives à moyen terme ne vont pas dans le sens d'une nette amélioration, il est urgent de mettre en œuvre les mesures qui permettront de retrouver une plus forte croissance. Les travaux que l'OCDE a consacrés à la croissance illustrent les liens étroits de complémentarité entre les réformes. Par exemple, si l'on ne progresse pas suffisamment dans le domaine de la formation du capital humain, les retombées bénéfiques d'une plus grande ouverture des marchés de produits et d'une flexibilité accrue du marché du travail risquent de ne pas se concrétiser pleinement. Cela est vrai tout particulièrement dans le cas du Portugal. Pour accélérer durablement la productivité, il faut une stratégie de large portée. L'expérience récente du Portugal souligne en outre toute l'importance de la continuité dans les décisions et d'une mise en œuvre efficace (voir l'annexe 1.A1 concernant les progrès des réformes structurelles). Il faut accélérer le rythme des réformes, en particulier dans les domaines où un certain délai est nécessaire pour obtenir une plus forte croissance de la productivité. Mais certaines réformes peuvent donner rapidement des résultats, par exemple la déréglementation de certains marchés de produits, alors que d'autres prendront plus de temps, ce qui est le cas pour l'éducation. On analysera dans les chapitres qui suivent les principaux enjeux des réformes à mettre en œuvre.

Notes

1. La croissance démographique ayant été quasiment stationnaire, le PIB par habitant a également augmenté en moyenne de 3½ pour cent entre 1987 et 2000, soit 1 point de plus que la croissance moyenne de l'UE par habitant.
2. Pour une comparaison de l'évolution des niveaux de vie ces 20 dernières années, voir l'annexe 1.A2, graphique 1.A2.1.
3. L'estimation de l'écart de production est sujette à une marge d'erreur. La production potentielle est déterminée à partir d'une fonction de production prenant en compte le stock de capital, les variations de l'offre de travail, la productivité des facteurs et le taux de chômage non accélérateur de l'inflation (NAIRU) pour chaque pays de l'OCDE.
4. Indicateurs de résilience mesurés pour la période 1999-2002 sur la base de l'écart de production.
5. L'impact négatif de l'effet de composition de la production tient essentiellement à une structure initiale inadéquate. Voir à ce sujet S. Cabral (2004).
6. Une comparaison de l'avantage comparatif révélé entre le Portugal et quatre nouveaux États membres de l'UE (Hongrie, Pologne, République slovaque et République tchèque) montre que la spécialisation commerciale a évolué de la même manière dans ces pays, à savoir en faveur des biens de plus haute technologie (notamment, l'automobile et divers biens d'équipement), au détriment des activités à forte intensité en main-d'œuvre ou des activités reposant sur l'exploitation des ressources naturelles (OCDE, *Étude économique du Portugal*, 2004).
7. Selon les statistiques du Bureau du travail des États-Unis, les coûts horaires de main-d'œuvre pour les ouvriers du secteur manufacturier sont passés de 23 à 30 % du coût observé aux États-Unis entre 2000 et 2004. Ces deux mêmes années, les coûts portugais étaient de l'ordre d'un quart des coûts moyens dans l'Union européenne à 15.
8. Les entrées d'IDE ont été très instables ces dernières années, aussi bien au Portugal que dans les pays de l'UE. Au Portugal, les flux d'IDE comprennent des opérations fréquentes et de grande dimension qui sont le fait de sociétés ayant leur siège dans les zones franches de Madère et Santa Maria. La banque centrale indique maintenant ces flux avec et sans les opérations offshore.
9. Le déficit budgétaire moyen pour la zone euro a atteint 3 % du PIB, alors que dans les trois grands pays de la zone, Allemagne, France et Italie, il s'est établi entre 4 et 4½ pour cent du Pays. Corrigé des fluctuations conjoncturelles, le déficit du Portugal s'est chiffré à 4 % du PIB en 2005.
10. Sur la base des estimations de l'OCDE de décembre 2005 (N°78 des *Perspectives économiques* de l'OCDE).
11. Le Portugal a pris au fil des années dans un certain nombre de domaines des mesures parallèles à celles observées dans les autres pays, de sorte que sa position relative ne s'est pas dégradée; elle s'est même améliorée dans certains domaines entre 1998 et 2003. Des exemples d'évolution en ce sens sont illustrés à l'annexe 5.A1 : obstacles à l'entrepreneuriat (graphique 5.A1.1); obstacles à l'entrée, notamment complexité des procédures administratives (graphique 5.A1.2); obstacles à l'IDE (graphique 5.A1.3). Pour ce qui concerne l'intervention de l'État dans les activités des entreprises, la réglementation portugaise reste plus restrictive qu'elle ne l'est en moyenne dans la zone de l'OCDE (graphique 5.A1.4). Les progrès accomplis par le Portugal au cours des 12 mois écoulés dans la mise en œuvre des priorités recensées un an plus tôt sont signalés dans OCDE (2006), partie I, chapitre 2, note relative au Portugal.
12. Des indicateurs détaillés concernant la législation protectrice de l'emploi sont illustrés (et commentés) au chapitre 5, graphique 5.5.

Bibliographie

- Cabral, S. (2004), « Recent evolution of Portuguese export market shares in the European Union », Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, décembre.
- Cardoso, P. (2005), « Household behaviour in a monetary union: what can we learn from the case of Portugal? » ECFIN Country Focus, vol. 2, n° 20, décembre.
- OCDE (2003), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Réformes économiques : objectif croissance*, OCDE, Paris.

ANNEXE 1.A1

Progrès des réformes structurelles

Ce tableau illustre les mesures qui ont été prises à la suite des recommandations formulées dans les *Études* précédentes. Les recommandations plus détaillées qui s'appuient sur l'analyse de la présente *Étude* figurent dans les différents chapitres.

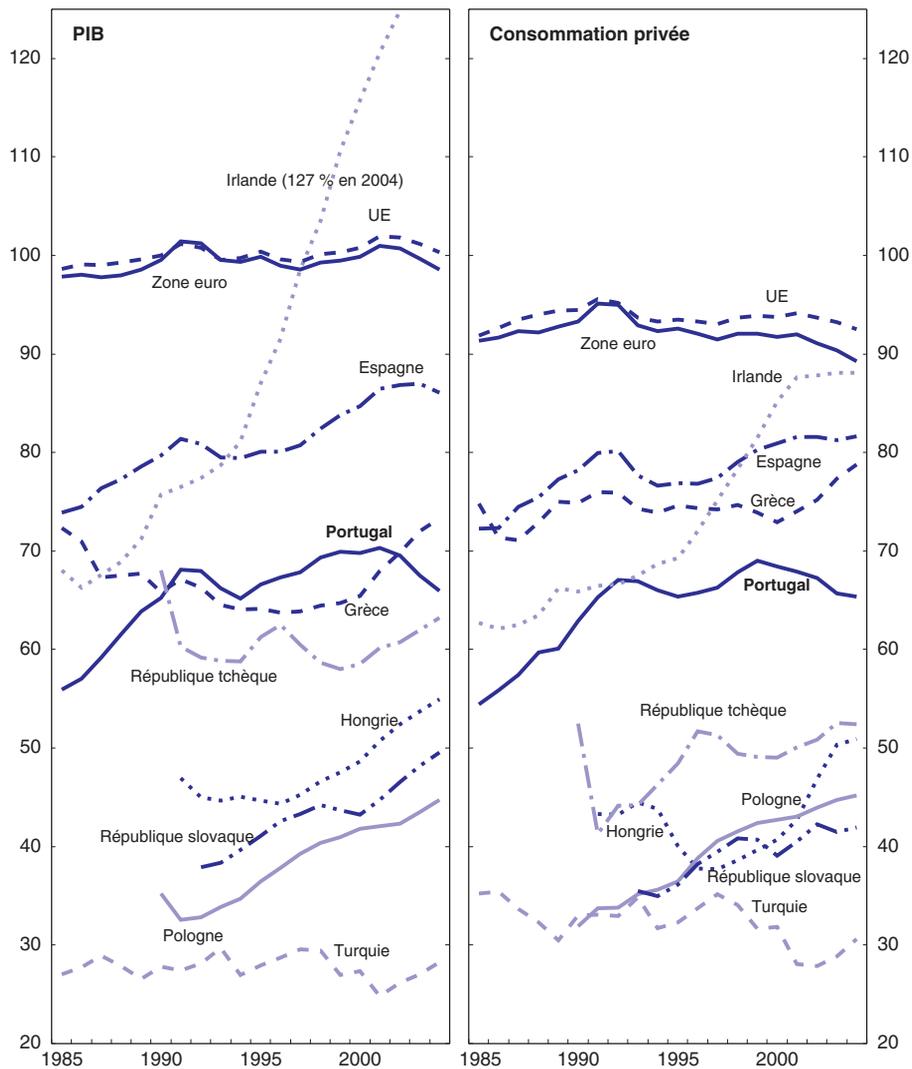
Recommandations	Mesures prises depuis l' <i>Étude</i> précédente (novembre 2004)
AMÉLIORER LES QUALIFICATIONS ET LES COMPÉTENCES DE LA POPULATION ACTIVE	
Améliorer la qualité de l'enseignement dans le système éducatif et renforcer les programmes d'enseignement professionnel et technique	
Élargir l'accès à l'enseignement préscolaire	En cours
Améliorer l'enseignement primaire et accroître l'équipement informatique des établissements scolaires	En cours
Mettre en œuvre les mesures annoncées de révision des programmes dans le secondaire	L'application a débuté pour la 10 ^e classe durant l'année scolaire 2004/05 et s'est poursuivie pour la 11 ^e classe en 2005/06
Créer davantage d'écoles techniques et développer l'enseignement professionnel	Planifié
Renforcer les incitations des professionnels de l'éducation	
Suivre et diffuser les résultats de l'évaluation en cours des établissements scolaires, en récompensant ceux qui obtiennent les meilleurs résultats	Les autorités tardent à donner suite à l'évaluation des établissements scolaires
Renforcer les incitations des enseignants et des chefs d'établissement et les responsabiliser davantage	Mesure prévue dans le contexte plus large de la réforme de l'administration publique
Améliorer l'enseignement supérieur	
Progresser dans l'évaluation et l'homologation des cours/universités	En cours
Rationaliser, en mettant fin aux cours qui n'ont que très peu d'étudiants, ou en les fusionnant	En cours
Favoriser la formation et le recyclage des travailleurs	
Encourager la formation et le recyclage des actifs	En cours ; des mesures de soutien de la demande sont prévues
Élargir l'application du système national de certification	En cours, application lente
RÉFORMES EN VUE D'UNE UTILISATION EFFICACE DE LA MAIN-D'ŒUVRE	
Assouplir la législation sur la protection de l'emploi, faire en sorte qu'elle ne constitue pas un obstacle à l'embauche sur contrat à durée indéterminée	Aucune mesure
Suivre l'application des nouvelles règles régissant l'emploi à durée déterminée, afin d'éviter les abus, tout en maintenant un environnement flexible	En cours
Veiller à ce que les mesures actives du marché du travail soient plus efficaces en améliorant la capacité des services publics de l'emploi pour la mise en correspondance de l'offre et de la demande	Planifié

Recommandations	Mesures prises depuis l'Étude précédente (novembre 2004)
INTENSIFIER LA CONCURRENCE SUR LES MARCHÉS DE PRODUITS	
L'Autorité de la concurrence devrait continuer à s'efforcer de sensibiliser l'opinion publique et de faire respecter la loi sur la concurrence, en imposant les mesures correctrices et/ou les amendes appropriées aux contrevenants	En cours
Poursuivre la libéralisation du marché de l'électricité dans la perspective du MIBEL	En cours
Intensifier la concurrence dans les télécommunications, en particulier dans les services fixes à longue distance	Mesures prises par le régulateur sectoriel ; il reste à séparer la propriété du réseau de téléphonie fixe de celle du réseau câblé
RÉDUIRE LES FORMALITÉS ET AUTRES COÛTS IMPOSÉS AUX ENTREPRISES	
Mettre en œuvre rapidement les mesures d'allègement des formalités et de réduction des autres coûts imposés aux entreprises	En cours, notamment avec le programme «l'entreprise juste à temps»
Simplifier le système fiscal et élargir l'assiette des impôts sur le revenu	De légers progrès dans le budget 2006

ANNEXE 1.A2

Informations complémentaires concernant le chapitre 1

Graphique 1.A2.1. **Le niveau de vie dans la zone de l'OCDE**
 Par habitant, à prix constants 2000, en USD (PPA), OCDE = 100¹



1. Sauf Hongrie, Pologne, République slovaque et République tchèque.

Source : OCDE, Comptes nationaux.

ANNEXE 1.A3

Résultats obtenus et mesures prises dans certains domaines de l'environnement

La pollution atmosphérique et la qualité de l'eau étaient parmi les problèmes d'environnement examinés dans l'*Étude économique du Portugal* publiée par l'OCDE en 2003. Dans ces deux domaines, l'action du Portugal est déterminée avant tout par la législation de l'Union européenne.

Objectifs généraux de la politique de l'environnement au Portugal

La politique conduite aujourd'hui dans le domaine de l'environnement s'inscrit dans le contexte des priorités définies au niveau de l'Union européenne et des volets pertinents de la stratégie de Lisbonne. Cette dernière n'aborde qu'indirectement les questions d'environnement, par le biais des infrastructures et de l'énergie. Elle recommande : i) d'étendre et d'améliorer les infrastructures européennes, et ii) de renforcer les incitations fiscales et autres pour favoriser l'utilisation durable de l'énergie et encourager la recherche sur l'efficacité énergétique, les technologies énergétiques propres et les sources d'énergie renouvelables.

Les objectifs généraux de la politique de l'actuel gouvernement sont : *premièrement*, de permettre la convergence environnementale avec les autres pays d'Europe, ce qui suppose notamment des investissements supplémentaires dans l'assainissement et le traitement des résidus solides; *deuxièmement*, d'œuvrer à la cohésion au niveau national en augmentant la part de la production d'énergie d'origine renouvelable¹, et au niveau international en poursuivant les objectifs fixés dans le Protocole de Kyoto. Les sections qui suivent proposent une évaluation des résultats obtenus et des mesures prises en matière de pollution atmosphérique, de pollution et d'utilisation de l'eau et d'élimination des déchets solides.

Pollution atmosphérique

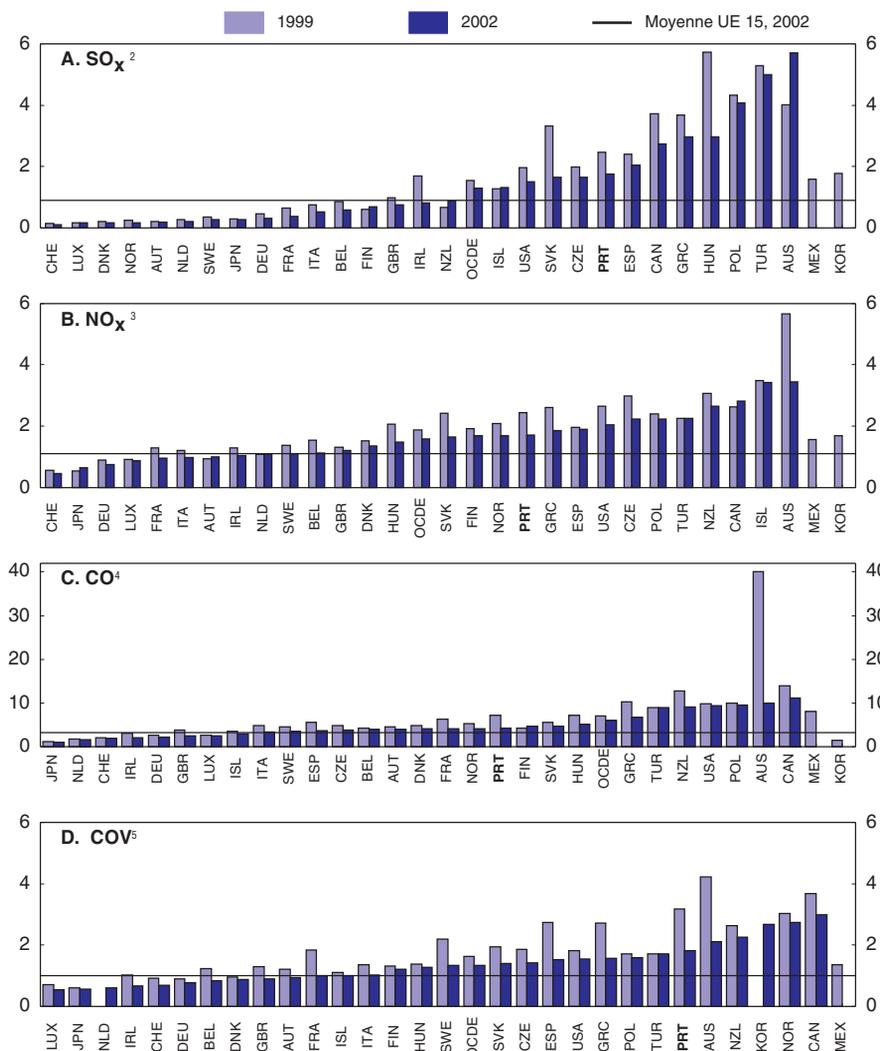
Résultats récents

Le pays est déterminé à poursuivre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre prévus par le Protocole de Kyoto, et certains progrès ont été accomplis en ce sens. S'agissant de la pollution de l'air, le Portugal est du fait de sa situation géographique un « exportateur net » de polluants atmosphériques. Des transferts d'émissions ont lieu vers d'autres régions (pour moitié environ) ou vers la mer. Pour les pouvoirs publics, la difficulté consiste avant tout à remédier aux problèmes de pollution locale et à respecter

les objectifs d'émission fixés dans la législation européenne sans mettre trop lourdement à contribution l'économie. Le Portugal a amélioré ses performances, puisque l'intensité de pollution de son activité économique a baissé d'un tiers environ entre 1998 et 2002. Cette baisse concerne l'ensemble des polluants atmosphériques classiques, y compris les oxydes d'azote (NO_x), dont les émissions étaient pourtant en constante progression durant les années 90, et les composés organiques volatils (COV), qui sont considérés avec les NO_x comme les principaux précurseurs de la pollution photochimique. Néanmoins, le niveau des émissions par unité de PIB reste sensiblement supérieur à la moyenne de l'UE15 (graphique 1.A3.1).

Graphique 1.A3.1. **Émissions de polluants atmosphériques**¹

Par unité de PIB (kg pour 1 000 USD)

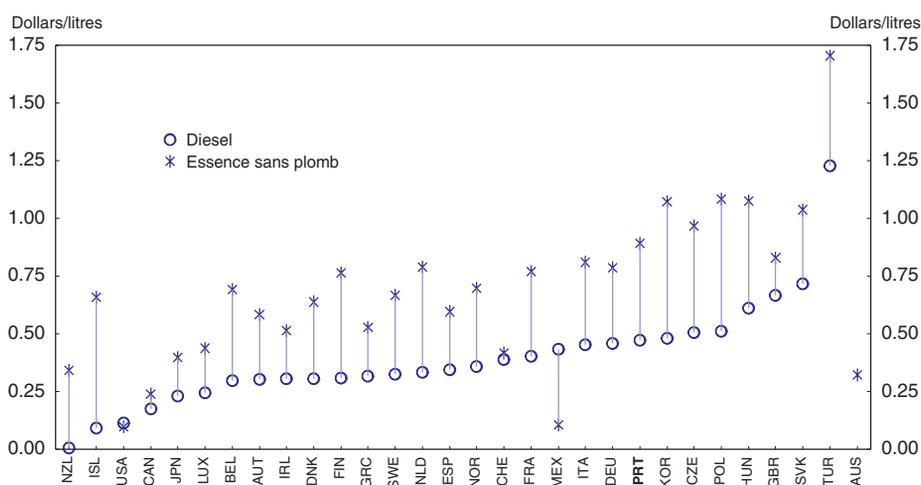


1. Émissions des polluants atmosphériques traditionnels.
2. Oxydes de soufre, les données sont exprimées en quantités de SO_2 .
3. Oxydes d'azote, les données sont exprimées en quantités de NO_2 .
4. Monoxyde de carbone.
5. Composés organiques volatils.

Source : OCDE, données sur l'environnement, Recueil 2002 et 2004.

Les transports routiers sont parmi les principaux responsables de la pollution atmosphérique, alors que les incitations émanant de la fiscalité sont inadéquates : les frais d'immatriculation élevés découragent l'achat de véhicules neufs, les propriétaires de véhicules anciens bénéficient d'une taxe de circulation allégée, et l'essence est taxée plus lourdement que le gazole (graphique 1.A3.2). Il est vraisemblable que les incitations existantes ont ralenti les progrès attendus sous l'effet du durcissement des normes d'émission et de celles visant les carburants au niveau de l'UE. La baisse des émissions totales des transports routiers au Portugal n'a pas été à la hauteur des prévisions qui avaient été établies en tenant compte des normes européennes et de l'accroissement projeté de la longueur et de la fréquence des déplacements routiers².

Graphique 1.A3.2. **Taxes sur le gazole et sur l'essence**
2003



Source : OCDE (2005), *Indicateurs sur l'environnement*, OCDE, Paris.

La croissance interrompue du secteur des transports et ses effets corollaires en termes de pollution sont un sujet de préoccupation au sein de l'UE en général, puisque les transports routiers représentent environ un quart de la consommation d'énergie et des émissions de CO₂ de l'Union. Les niveaux d'émissions des véhicules et leur consommation énergétique sont largement perfectibles, mais les technologies requises restent plus onéreuses que celles employées dans la construction de véhicules traditionnels. C'est pourquoi la Commission européenne a décidé de promouvoir le développement d'une nouvelle génération de véhicules plus sobres et plus propres. La directive élaborée à cet effet prévoit que les organismes publics (État, collectivités territoriales, organismes de droit public, entreprises publiques et les opérateurs engagés contractuellement par des organismes publics pour fournir des services de transport) seront soumis à l'obligation d'attribuer un quota minimum de 25 % de leurs acquisitions annuelles (achats ou leasing) de véhicules lourds à des « véhicules plus respectueux de l'environnement », tels que définis dans la norme de performance européenne.

Moyens d'action disponibles pour faire baisser la pollution atmosphérique

Le système d'échange de quotas d'émission

Le Portugal participe en ce qui concerne le CO₂ au système européen d'échange de quotas d'émission, l'une des mesures clés de la lutte contre le changement climatique au niveau de l'UE. Fin 2004, il a modifié sa législation pour transposer en droit national les directives communautaires pertinentes. Le pays a également établi un registre dans l'optique des quotas (l'inventaire des émissions de gaz à effet de serre du Portugal). L'échange de droits d'émission devrait permettre aux entreprises portugaises – comme à celles des autres pays européens – d'atteindre au moindre coût les objectifs fixés dans le Protocole de Kyoto. Dans le cadre de la première phase, de 2005 à 2007, le Portugal et les autres États membres de l'UE définissent le nombre total de quotas d'émission et procèdent à leur allocation.

Modification des incitations fiscales

En principe, il est possible de faire en sorte que la fiscalité frappant les différentes formes d'énergie reflète de façon assez précise les externalités environnementales associées à l'utilisation de chacune. Les taxes sur les carburants et sur les véhicules à moteur représentent l'essentiel des taxes liées à l'environnement. Au Portugal comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, l'écart entre la fiscalité du gazole et celle de l'essence demeure important³. Contrairement à ce que l'on observe au Danemark et en Norvège, il n'existe pas de taxes spécifiques à finalité environnementale, comme les taxes différenciées sur l'utilisation du réseau routier ou les taxes plus élevées sur les véhicules diesel⁴. Cependant, les propriétaires de vieux véhicules sont incités à les retirer de la flotte, la taxe d'immatriculation sur un nouveau véhicule étant réduite s'ils rendent leur ancien véhicule aux autorités. La taxe d'immatriculation est aussi réduite pour les véhicules alimentés à l'électricité ou au gaz ou pour les véhicules hybrides.

En 2005, le gouvernement portugais a lancé la première phase d'une réforme de la fiscalité du secteur des transports qui est axée sur l'environnement. Les principales mesures déjà mises en œuvre sont : premièrement, une modification de la taxe automobile (IA), qui a baissé pour les acheteurs de véhicules neufs « plus propres » (produisant moins d'émissions polluantes) et augmenté pour ceux qui acquièrent des véhicules plus polluants (à moteur diesel ou à l'origine d'émissions élevées de CO₂, par exemple); deuxièmement, l'instauration d'une exonération des droits d'accise sur les produits pétroliers au titre du développement et de la production de biocarburants (bioéthanol et biodiesel), à la suite de la directive de l'UE de 2003⁵. Le gouvernement portugais étudie aussi la possibilité de remplacer la taxe automobile (IA) par deux nouveaux impôts : une « taxe d'immatriculation » (semblable au dispositif actuel, mais avec des taux d'imposition moins élevés) et une « taxe de circulation » annuelle (perçue sur les véhicules neufs et anciens et prévoyant un traitement fiscal privilégié pour ceux qui sont moins polluants et font appel à des technologies économes en énergie).

Pollution et utilisation de l'eau

Résultats obtenus

Le Portugal a réussi à réduire la pollution des cours d'eau entre le début des années 1980 et le milieu des années 90, grâce à la construction de stations d'épuration qui ont permis de faire baisser la demande biochimique en oxygène (DBO)⁶. En revanche,

d'après les indicateurs disponibles qui couvrent la période jusqu'au début des années 2000, la situation ne s'est pas améliorée depuis lors. En moyenne sur les trois dernières années disponibles (1999-2001), la qualité de l'eau observée dans trois des principaux cours d'eau (Tage, Douro, Guadiana)⁷ était en gros identique à celle relevée au cours des années 1994-96 pour ce qui est des concentrations de nitrates et de phosphore (après une détérioration prononcée au cours de la première période); cependant, si l'on se réfère à la DBO, la qualité de l'eau a cessé de s'améliorer et a même baissé dans l'un des trois cours d'eau considérés.

La qualité peu satisfaisante de l'eau des rivières et des fleuves portugais tient notamment aux carences dans le domaine de l'épuration des eaux usées, qui compromettent la viabilité du développement économique. Le taux de raccordement aux stations d'épuration publiques a certes augmenté, mais reste inférieur à la moyenne de l'OCDE. Au début des années 2000, un tiers environ de la population n'était toujours pas raccordé à un réseau d'assainissement, et moins de la moitié était raccordée à une station d'épuration. Les installations qui appliquent un traitement plus poussé – secondaire (biologique) ou tertiaire (chimique) – demeurent trop peu nombreuses au Portugal⁸.

Les ressources en eau font l'objet d'une utilisation intensive, et le premier responsable des prélèvements d'eau douce est l'irrigation. Le Portugal a connu une réorientation de l'agriculture vers des activités grosses consommatrices d'eau, en partie sous l'effet de la politique agricole commune qui a encouragé de nouvelles pratiques plus intensives.

Action des pouvoirs publics

Les paramètres économiques et financiers devraient être améliorés afin de développer le traitement des eaux usées et de prévenir une utilisation excessive des ressources en eau douce. Étant donné que le volume d'eaux usées produit est étroitement lié à la consommation d'eau totale des ménages, il serait indiqué de développer le comptage et de facturer l'eau en fonction de la consommation, à des prix qui permettent de couvrir les frais d'exploitation et d'investissement. En ce qui concerne les entreprises industrielles raccordées au réseau public d'assainissement, la surveillance et la taxation appropriée de leur production de polluants permettraient de créer les incitations idoines et de récupérer une partie des coûts de collecte et de traitement des eaux usées. Dans le secteur agricole, l'application effective des règles en vigueur et des sanctions prévues aiderait à maîtriser la pollution. En outre, la lutte contre la surexploitation de l'eau et la pollution qui l'accompagne passe nécessairement par une modification des incitations économiques et financières. Une loi sur l'eau a été adoptée en septembre 2005 afin de transposer dans la législation nationale la directive cadre européenne sur l'eau de 2000. Elle met l'accent sur la nécessaire internalisation des coûts des activités qui sont de nature à nuire à la qualité de l'eau ou à entraîner une utilisation excessive des ressources; elle envisage également la couverture des coûts des services publics pour garantir la fourniture d'eau de qualité adéquate en quantités suffisantes. Cette loi devrait être mise en œuvre rapidement.

Élimination des déchets solides

Dans le domaine de l'élimination des déchets solides, où le Portugal ne possède pas des infrastructures suffisantes, de nouveaux investissements sont prévus. Au niveau de l'UE plus généralement, les infrastructures ne sont pas de taille pour absorber l'accroissement de la production de déchets découlant de la croissance du PIB. La directive

communautaire régissant la question des déchets au sein de l'UE date de 1975 et doit être modernisée. La directive proposée prévoit :

- l'amélioration des modes d'utilisation des ressources ;
- l'obligation pour les pays d'établir un programme national de prévention de la production de déchets qui devra être définitivement au point trois ans après l'entrée en vigueur de la directive ;
- la définition de normes environnementales précisant dans quelles conditions certains déchets recyclés ne sont plus considérés comme des déchets, afin d'améliorer le marché du recyclage ;
- la simplification de la législation relative aux déchets, moyennant la clarification des définitions, la rationalisation des dispositions et l'intégration des directives relatives aux déchets dangereux et aux huiles usagées, cette dernière mettant l'accent sur la collecte.

Notes

1. Le gouvernement a annoncé de nouvelles subventions en faveur de l'investissement privé dans les énergies propres, conformément à la stratégie de Lisbonne. En outre, un important programme de développement de l'énergie éolienne est mis sur pied.
2. L'analyse des émissions des transports routiers au Portugal en 2002 sur la base de l'indice 1995 = 100 révèle des progrès inégaux. En ce qui concerne le monoxyde de carbone (CO), l'indice était de 77,7, à peine inférieur aux attentes pour 2000 et largement supérieur à l'objectif pour 2005 (54). S'agissant des oxydes d'azote (NO_x), l'indice était passé à 104,7 alors qu'on avait tablé sur 79 à l'horizon 2000. Concernant les composés organiques volatils (COV), enfin, l'indice des émissions était tombé à 67, soit moins que le niveau anticipé pour 2000, mais toujours largement plus que l'objectif pour 2005 (54). Voir la base de données sur l'environnement de l'OCDE pour des données récentes; on trouvera dans *l'Étude économique du Portugal*, 2003, tableau 21, les normes de l'UE et les niveaux d'émissions attendus au Portugal.
3. Voir I. Joumard (2001), « Tax systems in European Union countries », *Document de travail n° 301 du Département des affaires économiques* de l'OCDE, et P. O'Brien et A. Vourc'h (2001), "Encouraging environmentally sustainable growth: experience in OECD countries", *Document de travail n° 293 du Département des affaires économiques* de l'OCDE.
4. La Suède recourt à des droits de passage modulés en fonction de critères environnementaux, tandis que la Norvège s'attache à désavantager les véhicules polluants en frappant d'une taxe annuelle calculée en fonction du poids des véhicules diesel qui ne respectent pas les normes d'émission de l'UE. Une étude réalisée en 2003 par Deloitte and Touche sur les instruments fiscaux employés à des fins environnementales est disponible en portugais sur le portail de l'Institut de l'environnement du ministère portugais de l'Environnement : www.iambiente.pt/portal/page?_pageid=33,1&_dad=gov_portal_ia&_schema=GOV_PORTAL_IA.
5. Il est toutefois à noter que l'énergie nécessaire à la production des biocarburants et les engrais utilisés pour les cultures qui servent de produits de base atténuent l'avantage global procuré par ces carburants.
6. L'évolution de la qualité de l'eau sur le début de la période doit être interprétée avec prudence, car jusqu'au début des années 90, le vaste réseau de surveillance aujourd'hui en service n'existait pas encore et seuls quelques cours d'eau assez sérieusement touchés par la pollution étaient surveillés.
7. Les données de l'OCDE sur l'environnement indiquent pour chaque pays la qualité de l'eau de certains cours d'eau alimentés par un vaste bassin hydrographique; elles permettent d'évaluer les évolutions à l'œuvre dans les pays, mais ne se prêtent pas à des comparaisons internationales en raison de différences de méthodes de mesure.
8. OCDE, *Indicateurs d'environnement* 2005.

Chapitre 2

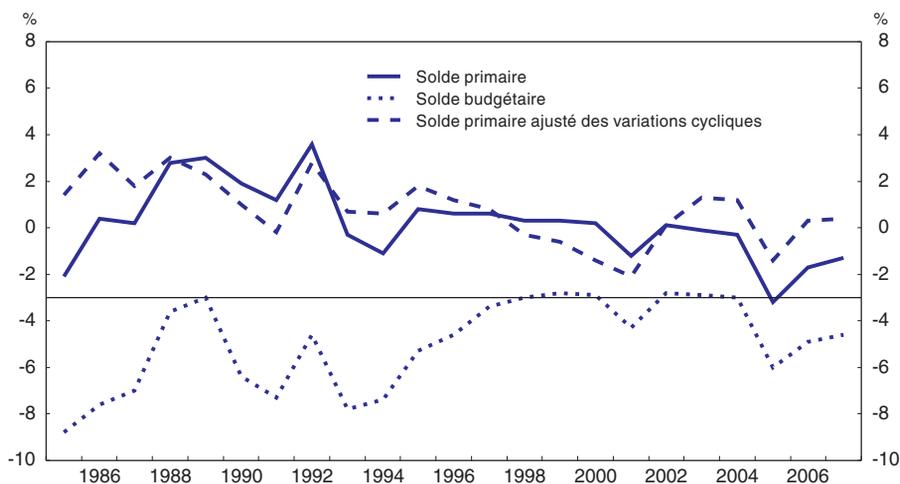
Assurer la viabilité des finances publiques

La politique budgétaire n'a pas permis de ramener durablement le déficit sous le seuil de 3 % du produit intérieur brut (PIB) prévu par le Pacte de stabilité et de croissance. Le programme d'assainissement de 2005 conçu pour réduire le déficit budgétaire de 6 % à 1.5 % du PIB entre 2005 et 2009 est examiné dans ce chapitre. À cet égard, les réformes de fond engagées en matière de dépenses vont dans la bonne direction, mais leur mise en œuvre reste ardue. En outre, les autorités doivent aller au-delà des mesures annoncées afin d'assurer la viabilité des finances publiques, notamment en réformant le régime général des pensions. Parmi les autres mesures pouvant être envisagées, on peut citer l'adoption de règles contraignantes de plafonnement des dépenses à moyen terme pour les principaux secteurs de dépenses et l'évaluation plus systématique du rapport coûts-avantages des investissements publics. Par ailleurs, simplifier le système d'imposition – et le modifier moins fréquemment – contribuerait à la fois à gonfler les recettes fiscales et à soutenir la croissance économique.

Ces vingt dernières années, la politique budgétaire du Portugal a connu une évolution en dents de scie (graphique 2.1). De volumineux déficits – souvent supérieurs à 5 % du produit intérieur brut (PIB) – ont été enregistrés jusqu’au milieu des années 90. Le déficit des administrations publiques a ensuite été ramené progressivement sous la barre des 3 % en 1999-2000, cette réduction ayant été facilitée par la baisse des taux d’intérêt dans le contexte du processus d’adhésion à la zone euro, ainsi que par l’envolée des recettes fiscales liée au dynamisme de l’expansion économique. Cet assainissement a toutefois été temporairement interrompu en 2001, année où le déficit s’est hissé aux alentours de 4¼ % du PIB, avant de reprendre de 2002 à 2004. Au cours de cette période, le déficit a été maintenu à 3 % du PIB ou légèrement en deçà. La situation structurelle des finances publiques est toutefois restée précaire : le programme d’assainissement incluait des mesures ponctuelles représentant 2 points de PIB par an en moyenne, tandis que les dépenses ont continué à augmenter rapidement. En 2005, lorsque les autorités ont renoncé aux mesures ponctuelles destinées à gonfler les recettes et lorsque les pressions structurelles et conjoncturelles sur les dépenses se sont accentuées, le déficit a bondi jusqu’à un nouveau niveau record de 6 % du PIB. Le Portugal s’est alors trouvé confronté au même problème épineux qu’en 2002, mais dans un contexte économique encore plus déprimé. À l’automne 2005, pour la deuxième fois depuis 2002, le Conseil de l’Union européenne (UE) a estimé que le Portugal se trouvait en situation de déficit excessif (encadré 2.1).

Graphique 2.1. Soldes budgétaires du Portugal

En pourcentage du PIB



Source : OCDE, n° 78 des Perspectives économiques.

S’il devait perdurer, le déficit primaire des administrations publiques corrigé des variations cycliques (qui s’établit à 1½ pour cent du PIB) se traduirait par une augmentation

Encadré 2.1. **Les programmes de stabilité et de croissance du Portugal et la procédure concernant les déficits excessifs**

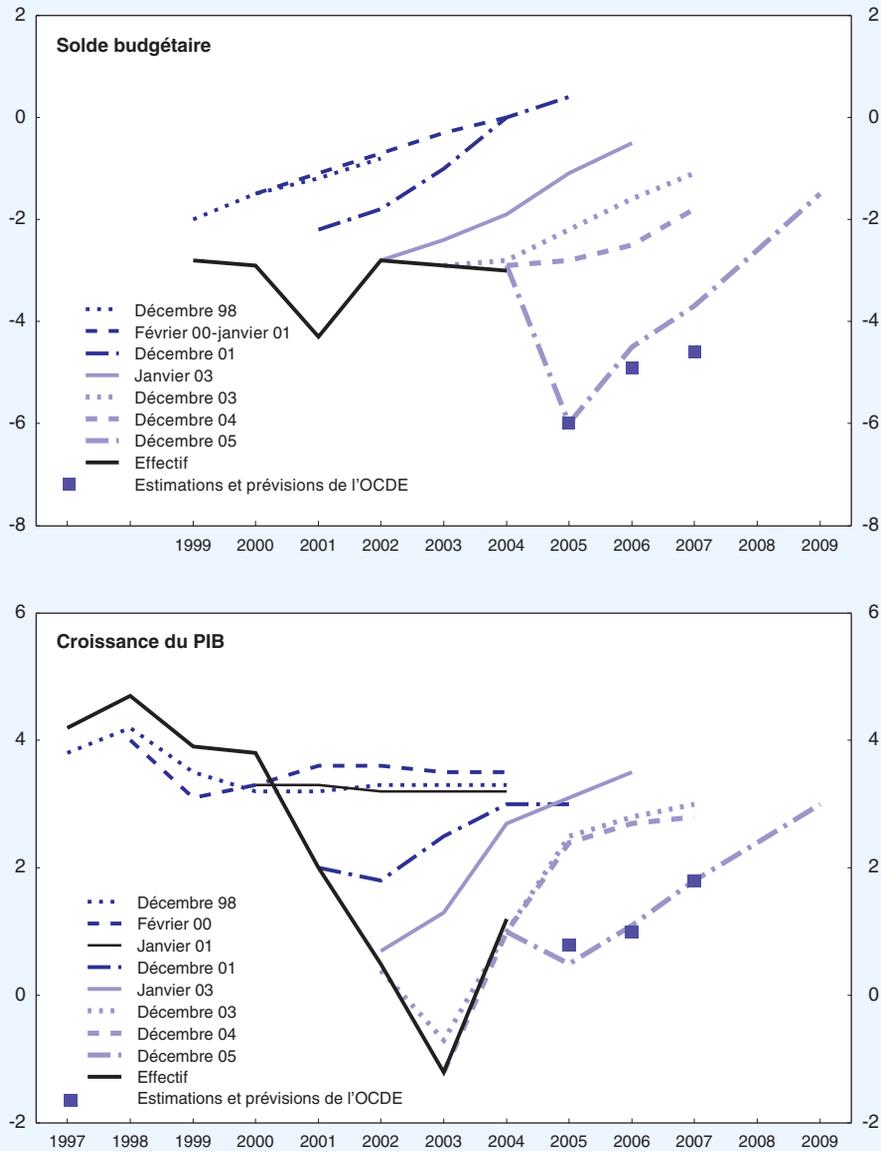
Le principal objectif des programmes de stabilité et de croissance successifs du Portugal a toujours été de réduire le déficit budgétaire global et de conserver un excédent primaire à moyen terme. Ainsi, les quatre programmes soumis à la Commission européenne de fin 1998 à fin 2001 traçaient des perspectives d'assainissement qui, si elles s'étaient concrétisées, se traduiraient aujourd'hui par un budget équilibré. Néanmoins, la situation de départ de chacun de ces programmes s'est révélée plus précaire qu'escompté initialement¹, et le rythme d'assainissement des finances publiques a généralement été moins rapide que prévu, si bien que les objectifs budgétaires à moyen terme n'ont jamais été atteints (graphique 2.2, partie supérieure)². Une des raisons des dérapages budgétaires observés depuis 2000 par rapport aux programmes de stabilité et de croissance réside dans la surestimation systématique de l'expansion économique future (graphique 2.2, partie inférieure). La récession de 2001-05, en particulier, s'est révélée plus longue que prévu et la croissance n'a pas retrouvé sa trajectoire précédente à moyen terme de 3 %, contrairement à ce qui avait été supposé dans les programmes de stabilité et de croissance. Après avoir examiné les situations budgétaires et les hypothèses économiques sous-jacentes aux programmes de stabilité des pays de l'Union européenne (UE), Milesi-Ferretti *et al.* (2004) parviennent à la conclusion que les déficits tendent à rester plus élevés si les gouvernements fondent leurs programmes sur des hypothèses économiques optimistes. Dans ce cas de figure, il est notamment à craindre que les États soient moins enclins à engager des réformes structurelles, et qu'ils se retrouvent finalement dans des situations budgétaires plus difficiles que les pays ayant retenu des prévisions de croissance plus réalistes. Comme indiqué ci-après, l'autre raison essentielle de ces dérapages budgétaires réside dans l'incapacité des pouvoirs publics à réaliser leurs objectifs de dépenses primaires à moyen terme, définis en pourcentage du PIB.

Depuis qu'il a rejoint l'Union économique et monétaire (UEM), le Portugal a fait l'objet à deux reprises de la procédure concernant les déficits excessifs. Dans un premier temps, après la dégradation rapide de son solde budgétaire en 2001 (qui était passé au-dessus de 4 % du PIB), le Portugal a été, en octobre 2002, le premier État membre de l'UE contre lequel la Commission européenne ait déclenché la procédure concernant les déficits excessifs, décision qui a été confirmée par le Conseil en novembre 2002. En conséquence, le programme de stabilité et de croissance présenté par le gouvernement portugais fin décembre 2002 comprenait un train de mesures destinées à maîtriser durablement les dépenses. La Commission européenne et le Conseil ont approuvé ces mesures, estimant qu'elles étaient conformes à la recommandation demandant aux autorités portugaises d'engager une action efficace pour mettre un terme à cette situation de déficit excessif. Le programme de stabilité pour la période 2004-07 a également reçu l'aval de la Commission européenne et du Conseil. Au printemps 2004, sur recommandation de la Commission, le Conseil a abrogé sa décision constatant l'existence d'un déficit excessif au Portugal, après avoir conclu que les autorités portugaises s'étaient conformées à la recommandation leur enjoignant de mettre un terme à la situation de déficit excessif aussi rapidement que possible.

Le 22 juin 2005, lorsqu'il est devenu clair que le plafond de 3 % du PIB fixé en matière de déficits serait largement dépassé, la Commission a déclenché pour la seconde fois la procédure concernant les déficits excessifs contre le Portugal. Le 20 juillet 2005, la Commission a suggéré au Conseil d'adopter une recommandation enjoignant aux autorités portugaises d'améliorer la situation budgétaire à court terme et de remédier à son déficit excessif au plus tard d'ici à la fin de 2008, par le biais de mesures structurelles. En septembre 2005, le Conseil a

Encadré 2.1. Les programmes de stabilité et de croissance du Portugal et la procédure concernant les déficits excessifs (suite)

Graphique 2.2. Les programmes de stabilité et de croissance du Portugal



Source : Autorités nationales et OCDE, n° 78 des Perspectives économiques.

constaté l'existence d'un déficit public excessif et suivi l'avis de la Commission. Il a notamment estimé que le pays se trouvait effectivement dans des circonstances particulières, qui justifiaient une extension à 2008 du délai imparti pour remédier au déficit excessif, considérant qu'un effort trop important sur une brève période pourrait se révéler économiquement coûteux, compte tenu de la faiblesse de la conjoncture au Portugal. Le Conseil a recommandé aux autorités de prendre les mesures nécessaires pour assurer une réduction du déficit structurel de 1.5 point de PIB en 2006, suivie toutes les

Encadré 2.1. Les programmes de stabilité et de croissance du Portugal et la procédure concernant les déficits excessifs (suite)

années consécutives par des diminutions sensibles d'au moins $\frac{3}{4}$ point de PIB jusqu'à la correction du déficit excessif. En outre, le Conseil a demandé aux autorités portugaises de déployer les efforts d'assainissement nécessaires pour que leur position budgétaire soit proche de l'équilibre ou excédentaire à moyen terme, en réduisant le déficit budgétaire corrigé des variations conjoncturelles – déduction faite des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires – d'au moins 0.5 point de PIB par an après correction du déficit excessif.

1. L'année en cours a généralement été considérée comme meilleure qu'elle ne l'a été réellement. En outre, les changements méthodologiques dans les statistiques budgétaires ont contribué à une augmentation *ex post* du déficit.
2. Le Portugal n'est bien entendu pas le seul pays dans cette situation (voir n° 78 des *Perspectives économiques de l'OCDE*, graphique 1.10 pour une illustration des versions successives des programmes de stabilité pour la zone euro dans son ensemble).

continue du ratio dette/PIB, et entamerait davantage la confiance du secteur privé. Le Portugal court également le risque de voir les taux d'intérêt à long terme, qui sont aujourd'hui relativement bas au niveau international, augmenter de nouveau, tandis que la persistance de volumineux déficits pourrait se traduire par une prime de risque sur les obligations d'État, ce qui dégraderait encore la situation budgétaire du pays¹. À l'inverse, des finances publiques saines étayeraient la croissance sur le long terme, en permettant aux stabilisateurs automatiques de jouer pleinement en période de récession, de sorte que le secteur public serait davantage à même de satisfaire les besoins de développement à long terme du Portugal et d'améliorer l'environnement des entreprises, en renforçant l'efficacité des services publics. Les autorités sont pleinement conscientes de la situation inquiétante des finances publiques et sont déterminées à y remédier. Ce chapitre offre une analyse des raisons pour lesquelles la stratégie d'assainissement de 2002-04 a échoué, une évaluation du programme d'assainissement actuel, ainsi que des recommandations de mesures complémentaires destinées à garantir la viabilité budgétaire.

Pourquoi la réduction du déficit de 2002-04 a-t-elle été de courte durée?

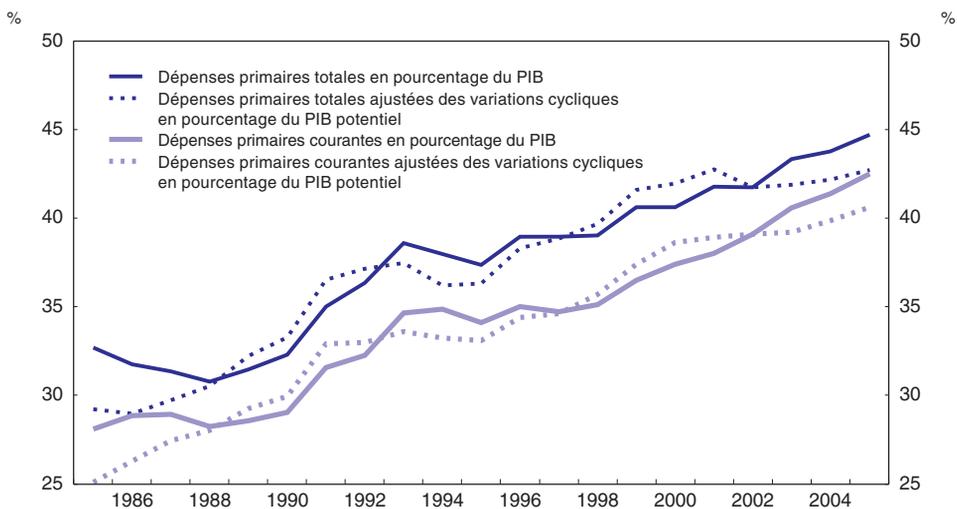
La stratégie globale était adaptée

La stratégie conçue en 2002 pour contenir le déficit budgétaire et se conformer aux exigences du Pacte de stabilité et de croissance s'articulait autour de deux axes : obtenir rapidement les résultats requis par la procédure concernant les déficits excessifs au moyen d'une hausse du taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), de mesures d'urgence de réduction ou de gel des dépenses, ainsi que de mesures ponctuelles, tout en préparant et en lançant les actions de fond nécessaires pour maîtriser les dépenses à moyen terme. La poursuite de ce second objectif s'est traduite par la fermeture de certains organismes gouvernementaux, des initiatives allant dans le sens d'une réorganisation en profondeur du système de santé, le lancement d'une réforme de l'administration publique, la rationalisation des services d'enseignement, et l'approbation d'une loi de stabilité budgétaire devant permettre de mieux maîtriser les dépenses.

Cette stratégie était adaptée pour faire face à la fois à l'urgence de la situation, et à la nécessité de remédier à la fragilité des finances publiques portugaises par le biais de mesures structurelles, qui sont généralement longues à mettre en œuvre et à porter leurs

fruits. Comme cela avait été souligné dans l'*Étude économique* de 2004 consacrée au Portugal, l'origine de la faiblesse persistante des finances publiques se trouve du côté des dépenses. Les dépenses primaires sont en effet orientées à la hausse depuis 15 ans. En données corrigées des variations cycliques, les dépenses primaires des administrations publiques ont enregistré une forte augmentation, interrompue à quelques reprises seulement, entre la fin des années 80 et le début des années 2000 (graphique 2.3). Les gains inattendus retirés de la baisse des taux d'intérêt au cours des années 90 (qui a réduit les charges d'intérêts nettes des administrations publiques de 5½ points de PIB environ) ont été utilisés pour financer une hausse des dépenses primaires courantes, au lieu d'être affectés à l'assainissement budgétaire. Les dépenses ont notamment pris une orientation procyclique au cours des périodes d'écart de production positif, comme en 1989-92 et en 1997-2000. En fait, si l'excédent de 3 % environ du solde primaire corrigé des variations cycliques enregistré à la fin des années 80 avait été conservé, le budget global serait maintenant proche de l'équilibre. Au lieu de quoi, les dépenses ont continué à augmenter et les recettes ont dû être accrues pour empêcher que le déséquilibre des finances publiques ne s'aggrave. Les deux postes qui contribuent le plus fortement à l'évolution à la hausse des dépenses publiques sont la rémunération des employés de l'État et les transferts sociaux. La rémunération des employés de l'État (qui comprend les salaires, dont le montant a augmenté jusqu'en 2002, ainsi que les transferts et cotisations au système de sécurité sociale des fonctionnaires) a augmenté de 3.1 points de PIB au cours des 15 dernières années, et les prestations sociales versées aux ménages de 5.5 points de PIB. Lorsqu'on ventile la hausse des dépenses publiques suivant des critères de classification fonctionnelle, la protection sociale se caractérise par la plus forte augmentation au cours de cette période (5.7 points de PIB, essentiellement au titre des pensions de vieillesse), suivie par la santé (3.1 points de PIB) et l'enseignement (1.8 point de PIB). En outre, la qualité des services publics n'a pas évolué à la hausse parallèlement aux dépenses, ce qui laisse entrevoir des problèmes d'efficience. Tel est notamment le cas dans les secteurs de l'enseignement, ainsi que le montre le chapitre suivant, et des soins de santé (voir Guichard, 2004).

Graphique 2.3. **Dépenses primaires des administrations publiques portugaises**



Source : OCDE, n° 78 des *Perspectives économiques*.

La mise en œuvre des réformes structurelles a été inégale et, dans certains, cas trop lente

Les efforts d'assainissement de 2002-04 n'ont pas permis d'inverser le mouvement de hausse des dépenses primaires courantes. En données corrigées des variations cycliques, la progression des dépenses courantes exprimées en pourcentage du PIB potentiel s'est ralentie en 2002-04, puis s'est accélérée en 2005 (graphique 2.3). Plusieurs facteurs expliquent la pression continue à la hausse des dépenses :

- Les mesures ponctuelles, en permettant d'obtenir une amélioration rapide du déficit budgétaire de base, ont atténué le sentiment d'urgence et entamé la détermination nécessaire pour s'engager dans des réformes structurelles douloureuses. Alors qu'elles étaient censées disparaître progressivement, ces mesures ont pris une importance croissante destinée à compenser le manque de progrès sur le front des réformes.
- Il était politiquement difficile de maintenir des mesures d'urgence généralisées en matière de salaires, de progression de carrière automatique et d'embauches, et les autorités ont assoupli leur position au début de 2005, à l'approche des élections législatives. Or, la réforme des administrations publiques s'était enlisée et n'avait pu déboucher sur les économies escomptées au départ : seuls quelques organismes publics ont été fermés et la réorganisation prévue de l'administration centrale a marqué le pas ; la *Bolsa de Emprego Público* (bourse de l'emploi public) créée pour favoriser la mobilité des fonctionnaires n'a guère été utilisée ; l'évaluation des fonctionnaires, bien qu'adoptée par le Parlement en 2004, n'a pu être mise en œuvre de manière systématique ; enfin, le nouveau statut des gestionnaires, leur imposant des obligations de résultats et renforçant leur autonomie ainsi que leur responsabilité, et le nouveau système de carrière et de rémunération des fonctionnaires n'ont pu être approuvés.
- La réforme dite du « big bang » engagée dans le secteur de la santé a ralenti l'évolution à la hausse des dépenses, sans déboucher toutefois sur une réduction de leur niveau dans un contexte de demande de soins insatisfaite. Cette réforme n'en demeure pas moins une des principales réussites des efforts d'assainissement entrepris. Elle a notamment permis un meilleur suivi des dépenses hospitalières (alors que les déficits étaient jusqu'alors financés passivement *a posteriori* sur le budget général²). Une des différences essentielles entre cette réforme et les autres qui ont été lancées au même moment réside dans l'approche globale et radicale retenue par les autorités³.
- Le programme antérieur de réformes structurelles n'a pas intégré le problème du régime général des pensions. En 2001 a été engagée une réforme de ce régime, caractérisée par la définition d'une nouvelle formule de calcul des pensions de vieillesse et d'invalidité, mais elle prévoyait une très longue période de transition et n'a eu qu'un impact mineur sur les dépenses à court terme. Aucune mesure complémentaire n'a été prise en 2002-04, tandis que la convergence des pensions minimums vers le salaire minimum s'est accélérée, ce qui s'est traduit par des pressions accrues sur les dépenses en 2004-06⁴. Globalement, les dépenses au titre des pensions des salariés des secteurs privé et public ont continué à augmenter rapidement tout au long de l'année 2005.
- La loi-cadre de 2001 sur le budget de l'État et la loi de stabilité budgétaire de 2002 ont constitué de grands pas en avant, puisqu'elles ont introduit des programmes de dépenses pluriannuels et visaient à renforcer la coordination financière entre toutes les entités des administrations publiques, mais elles n'ont pas été pleinement appliquées.

- Les taux d'imposition ont été abaissés trop rapidement (celui de l'impôt sur les sociétés a été réduit de 5 points de pourcentage en 2004) après que le déficit fut repassé sous la barre des 3 %, alors que la situation n'avait pas fondamentalement changé. Une avancée notable a toutefois été observée sur le front fiscal, sous la forme de gains d'efficacité dans le recouvrement de l'impôt (dont l'impact est estimé aux alentours de 0.6 % du PIB en 2005).

Le doublement du déficit, passé de 3 % à près de 6 % du PIB entre 2004 et 2005, est intervenu malgré certaines mesures d'assainissement et est imputable dans une large mesure (de l'ordre de 2 points de PIB) à la décision de renoncer aux mesures ponctuelles pour réduire le déficit, conformément aux précédentes recommandations de l'OCDE. Il s'explique également par : i) une croissance plus faible en 2005 qu'en 2004 (cet impact conjoncturel peut être estimé à ½ point de PIB) et ii) par une dégradation du déficit structurel (½ point de PIB). En données corrigées des variations cycliques, l'augmentation des dépenses primaires n'a été que partiellement compensée par la hausse des recettes fiscales, due à une meilleure administration de l'impôt et à la décision de relever le taux de TVA en juillet 2005 (après qu'un audit commandé alors par le gouvernement sorti des urnes eut révélé qu'à politiques inchangées, le déficit atteindrait probablement 6.8 % du PIB)⁵.

Maximiser les chances de réussite du nouveau programme

Le programme d'assainissement actuel est exposé dans les mises à jour de juin 2005 et de décembre 2005 du programme de stabilité et de croissance du Portugal (voir le tableau de l'annexe). Marqué par la nécessité urgente d'une certaine austérité à court terme, comme le programme précédent, il conjugue des mesures d'urgence destinées à contenir l'augmentation de la masse salariale à court terme et des hausses d'impôts incluses dans le collectif budgétaire de 2005 et le budget de 2006 (encadré 2.2) avec des réformes de fond, visant à remédier aux déficiences chroniques des dépenses publiques et à garantir la viabilité budgétaire. Une différence essentielle avec la stratégie de 2002-04 tient à la décision des autorités de renoncer aux mesures ponctuelles. C'est seulement parce que le Portugal s'est vu accorder une période plus longue pour ramener son déficit sous la barre des 3 %, dans le cadre de la seconde procédure pour déficit excessif ouverte à son encontre (encadré 2.1), qu'une telle décision a été possible. L'objectif, approuvé par les autorités européennes, est de revenir à un déficit inférieur à 3 % du PIB en 2008 (2.6 % du produit intérieur brut) et de le ramener à 1.5 % du PIB en 2009. Les efforts d'assainissement prévus, mesurés par la réduction du déficit corrigé des variations cycliques, représentent en moyenne environ 0.9 point de PIB potentiel par an⁶. Toutefois, le scénario macroéconomique qui sous-tend ce programme pourrait, une fois encore, pêcher par excès d'optimisme, puisqu'il prévoit une montée en régime progressive de la croissance à 3 % en 2009. Compte tenu d'un écart de production négatif estimé à 3½ pour cent en 2005 (chiffre de l'OCDE) et d'une croissance de la production potentielle estimée à un peu moins de 1½ pour cent, cette projection implique que l'écart serait comblé en 2009.

À court terme, une part importante de l'ajustement s'inscrit au chapitre des recettes. Il aurait été préférable que les efforts d'assainissement à court terme soient davantage axés sur les dépenses, mais l'alourdissement de la fiscalité est apparu comme un « mal nécessaire » compte tenu de la situation actuelle des finances publiques portugaises. Certaines mesures n'en demeurent pas moins regrettables. Ainsi, la création d'une nouvelle tranche d'imposition, assortie d'un taux d'imposition marginal plus élevé, pour

Encadré 2.2. **Les mesures annoncées en 2005 pour réduire le déficit à court terme**

Mesures temporaires destinées à contenir l'augmentation de la masse salariale

Les progressions de carrière automatiques dans le secteur public ont été gelées. La revalorisation des salaires dans le secteur public a été limitée à 1.5 % en 2006 (soit en deçà du taux d'inflation anticipé).

Afin de réduire le nombre de fonctionnaires, l'État ne remplacera qu'un agent sur deux lors des départs en retraite.

La loi de finances 2006 impose en outre un gel des dépenses de personnel aux collectivités locales.

Hausses d'impôts

Le taux normal de la TVA a été porté de 19 % à 21 % en juillet 2005, ce qui représente un taux nettement plus fort que celui en vigueur dans l'Espagne voisine (16 %) et un des plus élevés de l'UE.

Le taux de la taxe sur le tabac sera augmenté de 15 % chaque année de 2006 à 2009.

Le taux de la taxe sur les produits pétroliers est relevé de 7.5 centimes d'euro par litre en trois étapes (à raison de 2.5 centimes par litre à chaque fois), début 2006, 2007 et 2008. Cette majoration s'ajoute à la hausse normale due à l'inflation.

Une nouvelle tranche d'imposition a été créée pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les revenus annuels supérieurs à 60 000 euros sont soumis à un taux marginal d'imposition de 42 % (au lieu de 40 % précédemment).

Les prélèvements fiscaux sur les pensions versées ont été alourdis et il est prévu de les aligner en fin de compte sur ceux effectués sur les salaires.

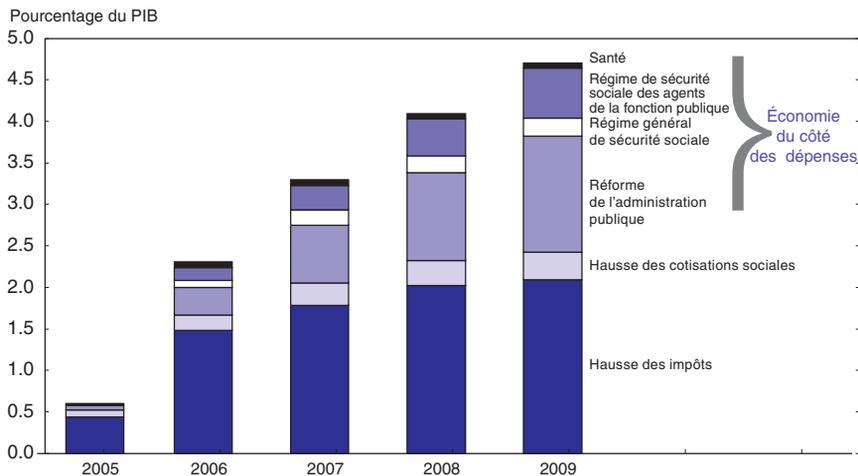
Certains dispositifs spéciaux et avantages fiscaux ont été revus à la baisse, mais d'autres ont été créés, notamment en matière d'épargne-retraite.

les hauts revenus complique encore le système fiscal et crée de nouvelles contre-incitations au travail. Ces dernières années, d'autres États membres de l'UE ont choisi au contraire de réduire le nombre de tranches d'imposition. Face à cet alourdissement de la ponction fiscale, il sera encore plus important de poursuivre les efforts en matière de lutte contre la fraude fiscale afin de susciter une augmentation des recettes.

Mettre en œuvre des réformes de fond pour assurer la viabilité budgétaire

L'impact direct des récentes mesures de réforme devrait représenter une économie nette de 2.6 points de PIB pour le budget d'ici à 2009, l'augmentation de la pression fiscale se traduisant parallèlement par 2.1 points de PIB de recettes supplémentaires (graphique 2.4)⁷. Globalement, cette stratégie va dans la bonne direction. Néanmoins, l'objectif que s'est fixé le gouvernement de réduire le ratio déficit/PIB de quelque 4½ points de pourcentage de 2005 à 2009 (ce qui implique une amélioration du solde primaire corrigé des variations cycliques se chiffrant à 3.7 points de PIB potentiel) semble ambitieux, étant donné le récent dérapage budgétaire et les difficultés qu'a eues le Portugal à mettre en œuvre des réformes structurelles en matière de dépenses. L'objectif restera donc difficile à atteindre. Il est à craindre que certaines réformes essentielles, dont les travaux préparatoires viennent de débiter, ne prennent du retard. *Lorsque des dispositions législatives pertinentes ont déjà été approuvées, il convient donc qu'elles soient appliquées sans délai. De même,*

Graphique 2.4. Impact escompté des principales mesures d'assainissement



Source : Programme de stabilité et de croissance, décembre 2005.

lorsque le processus de réforme en est encore au stade des intentions déclarées, il faut que celles-ci se traduisent rapidement par des propositions concrètes, puis par l'adoption de dispositions législatives et leur mise en œuvre effective. Pour l'heure, les réformes structurelles se concentrent dans quatre domaines : l'administration publique, la sécurité sociale, la santé, et les dépenses des collectivités locales ainsi que des fonds et services autonomes⁸.

Accélérer la réforme de l'administration publique

La réforme de l'administration publique, qui devrait permettre d'améliorer l'efficacité et l'efficacé des dépenses publiques, joue un rôle central dans la stratégie d'assainissement budgétaire. Plus de la moitié des économies (1.4 point de PIB d'ici à 2009) devraient résulter de cette réforme, et des économies substantielles sont escomptées dès 2006. Cette réforme s'inscrit de manière bienvenue dans la continuité des tentatives antérieures, mais elle est plus ambitieuse. Afin d'accélérer sa mise en œuvre, les pouvoirs publics ont notamment retenu une approche plus globale que par le passé. Elle fait intervenir simultanément l'ensemble des ministères, ce qui semble plus efficace que de procéder domaine par domaine. La réforme s'articule autour de cinq grandes lignes d'action complémentaires :

- Premièrement, une restructuration majeure de l'administration centrale est prévue, la nouvelle organisation de chaque ministère devant être définie d'ici juin 2006. L'objectif est de revoir et de rationaliser les fonctions de l'administration centrale. Certaines seront confiées au secteur privé, d'autres transférées aux régions ou décentralisées au niveau des collectivités locales. Un contrôleur financier sera nommé au sein de chaque ministère et chargé d'aider à la préparation du budget, ainsi qu'au contrôle de son exécution, sous la double responsabilité du ministère des Finances et du ministère concerné.
- Deuxièmement, les conditions juridiques d'emploi, de carrière et de rémunération dans l'administration publique doivent être alignées sur les règles en vigueur dans le secteur privé, en vue de réaliser des gains d'efficacité et de favoriser la mobilité des fonctionnaires vers le secteur privé. Les mesures programmées pour début 2007 incluent notamment la réduction du nombre de carrières, le couplage des rémunérations et des

promotions avec les résultats obtenus, et le versement de rémunérations satisfaisantes pour les emplois hautement qualifiés.

- Troisièmement, la bourse de l'emploi public créée par le gouvernement précédent, dont l'utilisation est restée marginale, sera réformée. Alors que la restructuration de l'administration centrale devrait se traduire par des fermetures et des fusions de services impliquant des transferts importants de fonctionnaires vers cette bourse, les autorités sont en train de définir de nouvelles règles afin de les encourager à suivre des formations et de les inciter à la mobilité au sein du secteur public, ou vers le secteur privé. Les modalités précises de cette réforme n'ont pas encore été arrêtées, mais les dispositifs d'incitation à la mobilité pourraient, par exemple, prendre la forme de réductions des rémunérations lorsque les fonctionnaires restent inscrits quelque temps à la bourse de l'emploi.
- Quatrièmement, la loi sur l'évaluation des fonctionnaires (adoptée sous le gouvernement précédent mais appliquée seulement en partie) sera révisée d'ici à fin 2006 et adaptée à des catégories particulières (enseignants, médecins, membres des forces armées) en vue d'une extension du système d'évaluation à l'ensemble de l'administration publique en 2007.
- Enfin, la procédure budgétaire est également modifiée progressivement : la loi de finances 2006 contient un programme pluriannuel de réduction des dépenses. La deuxième étape projetée est de réviser et d'appliquer pleinement la loi-cadre de 2001 sur le budget (en particulier les dispositions relatives aux plafonds de dépenses pluriannuels).

Maîtriser les dépenses de sécurité sociale

Dans le cadre du système actuel, les pressions qui s'exercent sur les dépenses sont déjà fortes et devraient augmenter à un rythme insoutenable. Une réforme courageuse du généreux régime de pensions des salariés du secteur public, qui est déficitaire depuis plusieurs années, a déjà été approuvée en 2005 (encadré 2.3). Ce régime spécifique a été fermé aux nouveaux employés du secteur public (qui seront affiliés au régime général) et sera progressivement aligné sur les conditions (moins avantageuses) du système général de sécurité sociale. Cette réforme devrait non seulement contribuer à atténuer les pressions qui s'exercent sur les dépenses, mais aussi favoriser la mobilité des fonctionnaires vers le secteur privé. Un groupe de travail a été créé pour définir les modalités d'une réforme du régime général des pensions. Dans l'intervalle, l'accent est mis sur la création de dispositifs d'incitation destinés à relever l'âge effectif de départ en retraite, qui se traduisent par de lourdes pénalités en cas de cessation anticipée d'activité (c'est-à-dire avant l'âge légal de la retraite, fixé à 65 ans) ainsi que par la suspension ou la suppression de certains mécanismes de retraite anticipée. Des progrès ont également été accomplis en matière d'imposition des pensions, qui a légèrement augmenté (mais reste nettement inférieure à la charge fiscale pesant sur les salaires) conformément aux recommandations formulées dans l'*Étude économique* de l'OCDE sur le Portugal de 2004⁹. Cela pourrait cependant ne pas être suffisant pour réduire les incitations à la cessation anticipée d'activité, même avec des pénalités plus lourdes que par le passé. Les cotisations de sécurité sociale des travailleurs indépendants ont également été revues à la hausse¹⁰.

S'agissant des autres domaines de la sécurité sociale que celui des pensions, plusieurs mesures sont en cours d'adoption pour fermer aux nouveaux employés de l'État l'accès au

Encadré 2.3. La réforme des pensions du secteur public

L'organisme spécifiquement chargé des pensions des employés du secteur public, la *Caixa Geral de Aposentações* (CGA), a été « fermé » fin 2005, ce qui signifie qu'il ne prendra plus en charge de nouveaux entrants. En outre, ce régime spécifique sera progressivement aligné sur les conditions du système de sécurité sociale du secteur privé. Cela implique que :

- Tous les fonctionnaires embauchés après le 1^{er} janvier 2006 relèveront du régime général de sécurité sociale et se verront appliquer les cotisations correspondantes, tant au niveau salarial que patronal (que l'employeur fasse partie du secteur des administrations publiques ou non).
- L'âge légal de la retraite pour les fonctionnaires sera relevé progressivement de 60 à 65 ans au cours de la période 2006-15, à raison de six mois par an.
- Le nombre d'années de service nécessaires pour percevoir une pension à taux plein sera porté par étapes de 36 à 40 au cours de la période 2006-13, à raison de six mois par an.
- La formule employée pour calculer les retraites des fonctionnaires embauchés avant 1993 sera modifiée. La pension de chacun d'eux sera égale à une moyenne pondérée de la retraite qu'il aurait perçue dans le cadre du système actuel (CGA) et de sa retraite calculée selon la formule du système de sécurité sociale du secteur privé, les coefficients de pondération affectés à ces deux montants correspondant à la proportion de la période de cotisation écoulée jusqu'à fin 2005 (pour le régime CGA) et après 2005 (pour le régime du secteur privé).

D'après les simulations effectuées par les autorités, cette réforme devrait se traduire par des économies annuelles équivalant à 0.4 point de PIB d'ici à 2025, et 0.6 point de PIB d'ici à 2050, limitant dans une certaine mesure le creusement du déficit de la CGA, même si son évolution anticipée reste une hausse de 1.3 % du PIB en 2005 à 3.9 % du PIB en 2050.

généreux régime spécifique d'assurance-maladie des fonctionnaires, ainsi que pour réformer les autres régimes publics spécifiques de soins de santé, encore plus avantageux.

Poursuivre la réforme du système de santé

Les autorités sont déterminées à poursuivre la vaste réforme du secteur des soins de santé lancée en 2002. Ainsi, compte tenu de l'impact globalement favorable en termes de gestion, de culture d'évaluation et de contrôle, ainsi que de transparence, qu'a eu la transformation d'un tiers des hôpitaux publics en sociétés, tous les établissements hospitaliers, y compris les plus grands, connaîtront progressivement la même évolution d'ici à 2009¹¹. Ils auront alors tous le même statut d'entreprises publiques (*Entidades Públicas Empresarias-EPE*), qui est légèrement différent de celui de société anonyme (SA) qui avait été conçu par le précédent gouvernement. Les principaux points de divergence résident dans le fait que le capital des hôpitaux EPE ne peut être privatisé, dans la mesure où ils relèvent de la loi de 1999 sur les EPE et non du code de commerce, et où leurs comptes sont contrôlés par un seul auditeur nommé par le ministère de la Santé. Ces EPE pourront créer des entreprises à capitaux majoritairement publics à des fins d'externalisation (laboratoires, restauration, etc.). La rationalisation du *Serviço Nacional de Saúde* (SNS, Service national de santé) se poursuit, avec la fusion et la fermeture de certains hôpitaux. Une restructuration des centres de soins de santé est en préparation. En outre, conformément aux recommandations formulées en 2004 par l'OCDE, de nouvelles mesures ont été prises

pour améliorer le système de remboursement des médicaments. Des dispositions ont également été adoptées en vue de décourager l'utilisation abusive des services hospitaliers de soins intensifs pour des traitements sans caractère d'urgence. À moyen terme, les pouvoirs publics portugais prévoient un réexamen complet du financement des soins de santé, qui pourrait déboucher sur une augmentation de la participation financière des patients, ainsi que sur le développement de régimes d'assurance complémentaires, qui sont encore balbutiants au Portugal.

Renforcer les contrôles exercés sur les collectivités locales ainsi que sur les fonds et services autonomes

Les autorités ont prévu de réviser la loi sur les finances locales et régionales, afin de veiller à ce que tous les niveaux d'administration participent aux efforts d'assainissement budgétaire en fixant des règles systématiques de discipline budgétaire¹². Dans l'intervalle, au lieu d'appliquer les formules actuelles pour calculer les transferts destinés aux régions autonomes et aux collectivités locales, le gouvernement a gelé ces dotations à leur valeur de 2005 dans le budget de l'État de 2006, qui prévoit en outre que les dépenses de personnel des collectivités locales ne doivent pas excéder leur montant de 2005. Le suivi de l'évolution des finances des collectivités locales ainsi que des fonds et services autonomes (FSA) – hôpitaux constitués en sociétés et autres unités de soins, universités, et organismes de contrôle – sera renforcé. Il a été décidé que tout fond ou service autonome en déficit perdrait son autonomie, de manière à compléter la loi de 2001, qui exigeait que les FSA aient des comptes à l'équilibre mais ne prévoyait aucune sanction.

Évaluation comparative des mesures d'assainissement projetées

S'il est urgent d'assainir les finances publiques, la réduction du déficit budgétaire pourrait avoir une incidence coûteuse à court terme en ralentissant l'activité économique, alors que celle-ci est déjà atone. En fait, d'après certains modèles structurels macroéconomiques, l'effet négatif d'une réduction des dépenses publiques pourrait être sensible. Toutefois, cela n'exclut pas la possibilité que l'assainissement budgétaire puisse déclencher des mécanismes non keynésiens compensant au moins en partie les répercussions négatives immédiates de cet assainissement (encadré 2.4). On peut envisager deux mécanismes de transmission suivant lesquels le processus en cours d'assainissement budgétaire est susceptible de soutenir l'expansion économique au Portugal. En premier lieu, des effets positifs sur la croissance peuvent trouver leur source du côté de l'offre : l'assainissement des finances publiques devrait en effet se traduire par une baisse des salaires dans le secteur public qui, par son influence sur l'évolution des rémunérations dans le secteur privé, pourrait conduire à une modération salariale généralisée et améliorer la rentabilité des entreprises ainsi que leur compétitivité. En second lieu, l'assainissement budgétaire peut renforcer la confiance des agents économiques privés et donc stimuler leurs dépenses. Il est difficile d'évaluer la force potentielle de ces mécanismes de transmission, ainsi que le délai de concrétisation des divers effets induits. Même si les mesures d'assainissement devaient ralentir l'activité économique à court terme, leurs effets sur la croissance devraient être positifs à moyen ou long terme, tout au moins comparés aux répercussions qu'aurait la persistance de déficits insoutenables, qui saperaient la confiance des agents économiques et finiraient par entraîner une hausse de la prime de risque. Néanmoins, pour maximiser les effets positifs de l'assainissement des finances publiques, il importe que l'engagement des autorités à

Encadré 2.4. Les effets non keynésiens de l'assainissement budgétaire

Il existe deux points de vue divergents quant aux effets de la politique budgétaire sur l'activité économique. Du point de vue keynésien, une politique budgétaire expansionniste peut stimuler la production (au moins en situation d'écart de production négatif), tandis que des mesures d'assainissement budgétaire la réduisent. Cette analyse transparaît dans les modèles macroéconomiques structurels. Dans le cas du Portugal, le modèle du Fonds monétaire international (FMI) indique qu'une diminution des dépenses publiques représentant 1 point de PIB réduit la production de 0.83 % la première année. Ce chiffre est similaire au multiplicateur des dépenses à caractère temporaire obtenu pour le Portugal à l'aide du modèle QUEST de la Commission européenne (0.58 la première année), qui débouche toutefois sur un multiplicateur nettement plus faible (toujours pour la première année) si le changement affectant les dépenses est considéré comme permanent (0.12). Les multiplicateurs fiscaux calculés à partir de ces modèles sont assez différents, puisque d'après celui du FMI, une hausse des impôts correspondant à 1 point de PIB réduit la production de 0.5 point de PIB, tandis que le modèle de la Commission européenne ne décèle aucun effet sur la production.

Les tenants de la thèse non keynésienne font valoir, quant à eux, que les effets des mesures budgétaires sur la production sont généralement très limités, voire contradictoires, de sorte qu'une relance budgétaire n'aurait pas (ou guère) d'effet stimulant sur la production, tandis qu'une politique d'assainissement budgétaire ne lui nuirait pas et pourrait même la faire augmenter. Les effets non keynésiens de l'assainissement des finances publiques pourraient s'exercer par le biais de divers mécanismes : à supposer que l'offre de monnaie soit fixe, une politique d'assainissement budgétaire fait baisser les taux d'intérêt, ce qui a un effet d'entraînement sur les dépenses privées, l'impact global dépendant de l'ampleur du déclin des taux d'intérêt, ainsi que de la mesure dans laquelle les dépenses privées sont sensibles à ces taux. Dans une économie ouverte, la baisse des taux d'intérêt nationaux par rapport aux taux d'intérêt étrangers débouche sur des sorties de capitaux et – en régime de change flexible – sur une dépréciation de la monnaie nationale (modèle Mundell-Fleming) qui stimule les exportations. Néanmoins, pour l'heure, tous ces mécanismes de transmission ne semblent guère s'appliquer au cas du Portugal. En tant qu'État membre de l'Union économique et monétaire (UEM), celui-ci voit en effet ses taux d'intérêt fixés par la Banque centrale européenne (BCE) en fonction des conditions qui prévalent dans l'ensemble de la zone euro, si bien que ses taux d'intérêt à long terme auraient uniquement des chances de diminuer si le Portugal se caractérisait par une forte prime de risque, ce qui n'est actuellement pas le cas.

Il existe deux autres mécanismes de transmission des effets non keynésiens fondés sur la théorie néoclassique. En premier lieu, certains avancent que dans un contexte de flexibilité des prix et des salaires, les effets de la politique budgétaire sur la production sont faibles (voire nuls dans le cas extrême d'une flexibilité totale). Ainsi, à la suite de mesures d'assainissement budgétaire, les prix et les salaires diminueraient sous l'effet de la baisse de la demande nominale, ce qui stabiliserait la production et l'emploi. Les coûts et les prix intérieurs diminuant par rapport à ceux des concurrents, le taux de change réel se déprécierait et stimulerait les exportations tout en réduisant les importations, même dans un pays comme le Portugal dépourvu de monnaie strictement nationale. La question du degré de flexibilité des salaires et des prix reste cependant posée. Compte tenu de l'écart de production négatif persistant du Portugal et du fait que, malgré l'importance de la marge de capacité inutilisée, le taux de change réel ne se soit pas déprécié – comme on aurait pu s'y attendre si les prix et les salaires avaient été plus flexibles – mais au contraire apprécié, on peut penser que les salaires et les prix ne sont pas suffisamment flexibles pour compenser immédiatement les effets négatifs de l'assainissement budgétaire sur la demande. Toutefois, étant donné que le programme d'assainissement prévoit également une modération des salaires dans le secteur public, on peut peut-être table sur certains effets positifs, notamment sur une dépréciation du taux de change réel.

En second lieu, il convient d'évoquer l'autre mécanisme de transmission auquel la théorie néoclassique accorde une importance toute particulière, à savoir l'« équivalence ricardienne ». Celle-ci repose sur l'hypothèse que les ménages font preuve d'anticipation, au sens où ils adaptent leur consommation au revenu

Encadré 2.4. Les effets non keynésiens de l'assainissement budgétaire (suite)

qu'ils escomptent à long terme (c'est-à-dire sur toute la durée de leur vie) et non aux variations temporaires de leur revenu courant. Dans un contexte d'assainissement budgétaire, qui réduit les revenus courants mais pas ceux escomptés tout au long de la vie – un futur allègement de la fiscalité étant anticipé – les ménages ordinaires revoient leur épargne courante à la baisse afin de lisser leur consommation (inversement, si l'État continue d'afficher des déficits insoutenables, les ménages ordinaires augmentent leur épargne, dans la mesure où ils anticipent une hausse des impôts et une diminution de leurs revenus dans l'avenir). Cet effet ricardien implique clairement que les ménages n'aient pas la vue courte, et qu'ils ne soient pas soumis à des contraintes de liquidité. Or, ces hypothèses ne semblent pas cadrer avec la situation du Portugal, où un nombre relativement important de ménages à faibles revenus – même s'ils n'avaient pas la vue courte – sont sans doute confrontés à un manque de liquidités. Cela ne signifie pas pour autant qu'aucun effet ne puisse être attendu de ce mécanisme de transmission, car les mesures d'assainissement budgétaire sont susceptibles de réduire l'incertitude et d'étayer la confiance des agents économiques. Ainsi, l'OCDE a estimé à partir de séries chronologiques de données correspondant à 16 de ses pays membres, dont le Portugal, que les mesures d'assainissement budgétaire étaient compensées de manière partielle mais significative par l'évolution de l'épargne privée (cet effet compensatoire ayant été évalué à 50 % sur le court terme et à 70 % sur le long terme) [voir OCDE (2004) et De Mello *et al.* (2004)]. Ces travaux ont également mis en évidence une certaine concomitance entre la diminution du déficit budgétaire corrigé des variations cycliques qu'a connue le Portugal au cours de la période d'assainissement de 1991-97 et un recul de l'épargne privée.

Un certain nombre d'études sur les effets des politiques budgétaires font appel à des modèles autorégressifs, qui ont pour caractéristique de ne pas reposer sur des postulats de théorie économique et de s'appuyer uniquement sur l'enchaînement chronologique des chocs étudiés.* Arcangelis et Lamartina (2003) mettent en évidence les effets keynésiens de chocs budgétaires pour quatre pays de l'OCDE (l'Allemagne, les États-Unis, la France et l'Italie), mais ces effets se caractérisent par des multiplicateurs relativement faibles et sont de courte durée. Alesina *et al.* (2002), en revanche, montrent que les augmentations de salaires du secteur public tendent à se répercuter sur les rémunérations du secteur privé, ce qui réduit les bénéfices et les investissements, et ils parviennent à la conclusion que des coupes dans les dépenses publiques, en particulier au niveau des salaires et des transferts de l'État, ont un effet expansionniste. Guidice *et al.* (2003) mettent également en évidence des épisodes de restriction budgétaire aux effets expansionnistes dans les États membres de l'UE, dont plus de la moitié ont eu lieu sans baisse des taux d'intérêt réels. Selon eux, les épisodes d'assainissement qui débutent en période de basse conjoncture et reposent sur des réductions de dépenses sont davantage susceptibles d'être suivis par une croissance plus soutenue.

Dans le cas du Portugal, le FMI (2005) montre à l'aide d'un modèle VAR structurel qu'un ajustement des dépenses publiques a des effets keynésiens sur la demande, tandis que des modifications de la fiscalité n'ont pas d'incidence significative (à la différence des résultats obtenus avec le modèle macroéconomique structurel susmentionné). D'après l'étude du FMI, étant donné le manque de données disponibles et la brièveté de la période d'observation, les résultats de cette analyse doivent être interprétés avec prudence. En outre, les auteurs estiment que, compte tenu de la situation initiale précaire des finances publiques portugaises et du programme crédible d'assainissement budgétaire adopté par les autorités, plusieurs effets non keynésiens pourraient compenser en partie les effets négatifs à court terme de la réduction des dépenses sur la demande. Tondl (2005) examine les effets de mesures d'assainissement budgétaire dans des pays d'Europe de l'Est, ainsi que pour un groupe de référence composé de quatre autres pays, dont le Portugal. Il parvient à la conclusion que dans la plupart des pays, y compris le Portugal, les épisodes d'assainissement budgétaire renforcent la croissance s'ils se traduisent par des coupes dans les dépenses courantes des administrations publiques, tandis qu'ils freinent l'expansion économique s'ils reposent sur des hausses d'impôts.

* Voir Guidice *et al.* (2003) et Capet (2004), qui offrent un aperçu récent des publications consacrées aux effets non keynésiens des mesures d'assainissement budgétaire.

cet égard soit pleinement crédible. Il est donc d'autant plus nécessaire d'adopter rapidement des mesures structurelles d'assainissement et de les mettre énergiquement en œuvre.

Bien que cela n'atténue en rien l'ampleur de la tâche qui attend les autorités, l'expérience d'autres pays de l'OCDE est encourageante. Des efforts d'assainissement budgétaire similaires et encore plus importants ont été déployés par le passé dans un certain nombre de pays membres de l'Organisation, dont le Portugal au cours des années 80. En outre, un tiers des pays recensés dans le tableau 2.1 ont également lancé un programme d'assainissement des finances publiques pendant une phase de récession caractérisée par un écart de production conséquent, ce qui correspond à la situation actuelle du Portugal. Pour les 20 épisodes considérés, le rythme de l'assainissement s'est établi en moyenne à 1 point de PIB par an sur cinq ans. Dans 30 % de ces épisodes d'assainissement (dont celui qu'a connu le Portugal après 2001), l'amélioration des soldes budgétaires est intégralement ou essentiellement imputable à l'augmentation des recettes¹³. Dans la moitié des cas, l'assainissement des finances publiques a été principalement obtenu grâce à des réductions de dépenses, qui ont été si importantes dans trois pays que la pression fiscale a pu être allégée parallèlement. Lorsque l'assainissement

Tableau 2.1. **Épisodes d'assainissement budgétaire dans certains pays de l'OCDE**

	Variation du solde primaire ¹	Variation des dépenses ²			Variation des recettes fiscales et non fiscales ³	Écart de production au début des épisodes d'assainissement ⁴
		Totales	Courantes	Nettes en capital		
Australie 1993-99	4.9	-0.9	-0.1	-0.7	4.0	-4.1
Autriche 1995-97	3.5	-2.3	-1.9	-0.5	0.9	-0.7
Belgique 1992-98	4.7	-0.3	-0.6	0.2	3.8	-0.2
Canada 1992-99	7.9	-7.0	-6.6	-0.4	0.1	-4.1
Danemark 1995-99	3.0	-1.7	-1.5	-0.2	0.6	-0.1
Finlande 1992-2000	9.7	-7.1	-6.3	-0.9	-1.0	-9.5
France 1993-97	3.7	-1.1	-0.4	-0.7	2.2	-1.7
Grèce 1989-1994	12.4	-3.9	-3.2	-0.7	8.9	1.7
Islande 1989-92	4.4	-3.7	-1.6	-2.0	1.3	0.7
Irlande 1985-89	6.6	-8.2	-5.9	-2.4	-3.1	-2.7
Italie 1989-97	9.6	-2.3	-0.5	-1.9	7.3	0.7
Pays-Bas 1990-96	5.6	-6.1	-5.3	-0.8	-1.6	3.2
Nouvelle-Zélande 1999-2003	4.6	-5.6	-4.0	-1.7	-5.1	0.1
Norvège 1992-97	6.0	-3.3	-3.0	-0.3	0.6	-4.7
Portugal 1980-84	8.8	-4.4	-2.9	-1.4	4.6	1.9
2001-04	3.3	-0.3	1.3	-1.5	2.9	2.4
Espagne 1991-97	6.0	-6.4	-2.4	-4.0	-1.3	2.9
Suède 1993-98	10.7	-7.4	-3.9	-3.5	1.0	-7.6
Royaume-Uni 1993-99	7.5	-4.8	-3.3	-1.5	2.6	-3.3
États-Unis 1992-98	5.1	-2.6	-2.3	-0.3	2.3	-1.7

Note : Les variations des recettes étant exprimées en pourcentage du PIB et les variations des dépenses en pourcentage du PIB potentiel, la différence n'est pas égale à la variation du solde primaire, qui est exprimée en pourcentage du PIB potentiel. Les épisodes d'assainissement budgétaire correspondent à des améliorations du solde primaire ajusté des fluctuations conjoncturelles de plus de 3 % du PIB sur plusieurs années consécutives.

1. Ajusté des variations cycliques en % du PIB potentiel.

2. En pourcentage du PIB potentiel. Les dépenses courantes sont corrigées des variations cycliques.

3. En pourcentage du PIB.

4. Écarts du PIB effectif par rapport au PIB potentiel en % du PIB potentiel.

Source : Calculs fondés sur le n° 78 des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

budgetaire a reposé exclusivement ou partiellement sur des coupes claires dans les dépenses, celles-ci ont touché à la fois les dépenses courantes et les dépenses en capital. Dans les 20 % d'épisodes restants (dont celui qu'a traversé le Portugal au cours de la première moitié des années 80), les États ont réussi à assainir leurs finances en associant à parts plus ou moins égales réduction des dépenses et hausse des recettes. Néanmoins, la principale difficulté a été de maintenir la discipline budgétaire à la suite de fortes réductions des déficits, et six des 19 pays recensés dans le tableau, y compris le Portugal, affichent aujourd'hui des déficits supérieurs à 3 % de leur PIB.

D'autres mesures s'imposent pour assurer la viabilité budgétaire

Les mesures adoptées ou en préparation vont assurément dans la bonne direction et, si elles sont pleinement mises en œuvre, permettront probablement de ramener le déficit sous la barre des 3 % du PIB. Néanmoins, le programme d'assainissement budgétaire doit être complété par d'autres réformes pour assurer la viabilité des finances publiques à moyen terme.

Faire face aux pressions du vieillissement démographique

Après la récente réforme du régime de pensions du secteur public, la réforme clé dont le lancement est attendu est celle du régime général de pensions par répartition. Un groupe de travail a été constitué et étudie actuellement les différentes possibilités d'action pour réaliser une réforme d'ensemble de ce régime. Il importe que les mesures qui s'imposent dans ce domaine ne soient pas différées, car le système est soumis à de fortes pressions, liées non seulement au vieillissement de la population, mais aussi à sa montée en charge et aux taux de remplacement élevés dont bénéficient les retraités. D'après les estimations nationales actualisées présentées dans le budget 2006, à politiques inchangées, les dépenses du système de pensions augmenteraient de 4 points de PIB d'ici à 2050 (passant de 7.5 % du produit intérieur brut en 2005 à 11.4 % en 2050), tandis que ses recettes devraient se hisser de 7.8 % à 8.2 % du PIB¹⁴. En conséquence, le système serait en déficit à partir de 2007, et le solde du *Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social* (FEFSS, Fonds de stabilisation financière de la sécurité sociale) serait nul en 2014¹⁵.

Parmi les mesures déjà prises pour améliorer la viabilité du régime de pensions figure la mise en œuvre d'un plan visant à réduire la fraude et le non paiement des cotisations et à accroître les contributions sociales des travailleurs indépendants. On peut mentionner aussi la modification de la formule de calcul du taux des prestations, opérée en 2002, et en vertu de laquelle on prendra en compte la totalité de la vie professionnelle et non plus les dix meilleures des quinze dernières années de cotisation, comme cela était le cas auparavant. L'amélioration suscitée par un tel changement mettra du temps à se matérialiser en raison des clauses de maintien des droits acquis. Le taux d'accumulation a aussi été modifié et passera désormais progressivement de 2 à 2.3 % pour ceux qui comptent plus de 20 années de cotisations. Cette mesure est destinée à inciter les travailleurs âgés à rester plus longtemps dans la population active.

Les autorités se sont également employées à réduire les cessations anticipées d'activité. Cet effort devrait être poursuivi, mais il n'aura qu'une incidence limitée, puisque l'âge effectif de départ en retraite (63.7 ans) est déjà proche de l'âge légal et qu'il place le

Portugal au deuxième rang des pays de l'UE où les cessations d'activité sont les plus tardives. Le budget 2006 évalue l'impact de trois options :

- porter l'âge légal de départ en retraite à 67 ans, ce qui réduirait le déficit de 0.2 point de PIB d'ici à 2050 ;
- plafonner les pensions à hauteur de 5 fois le salaire minimum, ce qui allègerait le déficit de 0.1 point de PIB; et
- accélérer la transition vers la nouvelle formule adoptée en 2002, ce qui ferait baisser le déficit de 0.2 point de PIB.

Des changements plus radicaux devraient être envisagés, tels que l'ajustement des taux de remplacement et/ou de l'âge de la retraite en fonction de l'évolution de l'espérance de vie des cohortes de retraités. En outre, il convient de remédier à certaines distorsions. Ainsi, dans le cadre du système actuel, les salariés sont en droit de bénéficier de la pension minimum qu'ils aient travaillé 30 ou 40 ans, ce qui ne les incite guère à prolonger leurs activités professionnelles (dans le secteur formel) au-delà de 30 années.

En outre, des programmes de sensibilisation et d'éducation financières pourraient aider le gouvernement à expliquer pourquoi il est nécessaire de réformer le régime général des pensions, et important de compléter par une épargne individuelle les pensions versées par l'État. D'autres pays de l'OCDE ont eu recours à des campagnes de communication à cet effet. Ainsi, les autorités slovaques ont lancé à l'automne 2004 une campagne de communication de dix mois, afin de faire comprendre à la population la nécessité d'une réforme des pensions. Par ailleurs, grâce aux campagnes de sensibilisation organisées ces dernières années par le *National Pensions Board* en Irlande, plus de 70 % de ses habitants connaissent maintenant les comptes individuels d'épargne-retraite.

Aller plus loin pour maîtriser les dépenses publiques et réaliser des gains d'efficience

L'amélioration de la procédure budgétaire a constitué dans d'autres pays de l'OCDE une des conditions importantes d'un assainissement des finances publiques efficace et durable. Le Portugal a déjà pris plusieurs mesures importantes, notamment : i) l'amélioration de la qualité des données sur les finances publiques¹⁶; ii) l'introduction de nouvelles règles de notification financière mensuelle pour les systèmes de santé et de sécurité sociale, et pour tous les niveaux d'administration à compter de 2006, des amendes étant prévues en cas de non-respect; et iii) le recours à des contrôleurs financiers pour surveiller les dépenses et rendre compte des tendances qui font courir un risque à l'assainissement budgétaire.

Une autre mesure prise par de nombreux pays pour améliorer le processus budgétaire est l'introduction ou le renforcement des règles budgétaires, bien que les pratiques diffèrent suivant les cas. Appliquer et faire respecter un cadre budgétaire est une entreprise difficile, qui ne se limite pas au problème technique de la fixation de règles appropriées, mais exige un engagement politique clair et relève donc également de l'économie politique (voir Joumard *et al.*, 2004). Les travaux publiés sur la question contiennent plusieurs propositions (plus ou moins radicales) destinées à améliorer les cadres nationaux de politique budgétaire. Les autorités peuvent, par exemple, adopter des objectifs clairs de politique budgétaire à long terme, tout en spécifiant les procédures à appliquer lorsque les gouvernements manquent à leurs propres engagements. Il est également possible de renforcer le rôle joué par des conseils consultatifs économiques indépendants dans la préparation du budget et l'évaluation des résultats finaux. Ainsi, en

cas dérapage budgétaire, le gouvernement pourrait être tenu de fournir une explication officielle au Parlement, ou d'organiser des audiences publiques réunissant le ministre des Finances et des experts extérieurs (CESifo, 2005). Les Pays-Bas offrent l'exemple d'un État où des accords pluriannuels sur les dépenses ont eu un certain succès et, bien qu'ils n'aient pu empêcher une dégradation des finances publiques au cours de la première moitié des années 2000, ces dispositifs ont contribué de manière déterminante au redressement rapide de la situation budgétaire (encadré 2.5). Au Portugal, la mise en place d'une budgétisation pluriannuelle avait été annoncée en 2001, mais elle ne s'est pas encore concrétisée. De surcroît, la loi de finances ne comporte encore aucun plafond contraignant en matière de dépenses. Des progrès dans ce domaine contribueraient à préserver les avantages retirés des efforts d'assainissement en cours.

Encadré 2.5. **Accords pluriannuels sur les dépenses et assainissement budgétaire : le cas néerlandais**

Les Pays-Bas ont réussi à assainir nettement leurs finances publiques en 2004-05. Outre des facteurs externes favorables liés à la hausse du cours du gaz naturel, le cadre à moyen terme adopté par les autorités dix ans auparavant a grandement contribué à ce succès. Ce cadre mis en place en 1994 repose sur un accord entre les partis politiques participant aux gouvernements de coalition, et consiste en un plafonnement des dépenses pour chacun des principaux secteurs de dépenses (le budget de l'administration centrale, la sécurité sociale, ainsi que les dépenses liées au marché du travail et à la santé) défini pour la durée de la législature. Ces plafonds sont fixés en termes réels et ajustés chaque année en fonction de l'inflation. Ils se fondent sur des prévisions macroéconomiques prudentes élaborées par un organisme indépendant d'analyse de la politique économique, le *Centraal Planbureau* (CPB). Un dépassement du plafond pour un poste donné dans un secteur doit être compensé par une baisse des dépenses correspondant à un autre poste du même secteur. Les stabilisateurs automatiques peuvent jouer pleinement du côté des recettes, sauf si le déficit se rapproche de la limite de 3 % du PIB fixée par le traité de Maastricht, auquel cas des mesures discrétionnaires de restriction budgétaire s'imposent, au chapitre des recettes ou des dépenses. Les rentrées inattendues ne peuvent être dépensées que dans la mesure où elles ne résultent pas d'une conjoncture plus favorable que prévu, et elles ne doivent pas être affectées à de nouvelles mesures (pour obtenir de plus amples informations, voir l'*Étude économique* de l'OCDE sur les Pays-Bas de 2006).

En outre, il est nécessaire de procéder à des analyses coûts-avantages des investissements publics de manière plus systématique. Cela vaut également dans le cas des partenariats public-privé (PPP), qui sont de plus en plus utilisés au Portugal (comme dans nombre d'autres États membres de l'UE)¹⁷. Ainsi, au lieu d'acquérir un actif et de l'exploiter lui-même, l'État peut, dans le cadre d'un PPP, acheter les services désirés à une entité privée, qui prend en charge l'investissement et détient la propriété de l'actif considéré (au moins en partie et au moins pendant la période d'exploitation). Il substitue ainsi les futurs paiements de ces services à des dépenses d'investissements actuelles. Cette approche a notamment été retenue pour plusieurs nouveaux hôpitaux du Service national de santé. Or, faute d'une évaluation approfondie, ces projets peuvent déboucher sur d'importants éléments de passif éventuel pour l'État¹⁸.

Simplifier le système fiscal et élargir sa base

Les autorités sont en train de relever les taux des impôts indirects à des niveaux nettement supérieurs à ceux observés dans l'Espagne voisine et dans la plupart des autres pays de l'UE, tandis que l'impôt sur les sociétés reste plus lourd que dans les pays d'Europe de l'Est qui livrent une concurrence féroce au Portugal en matière d'exportations et d'investissement direct étranger (IDE). Il serait toutefois malavisé d'alléger la fiscalité avant que les finances publiques n'aient été remises sur la voie de la viabilité. Par ailleurs, il existe des marges considérables de simplification du système fiscal, ce qui est tout aussi important pour la compétitivité que la réduction des taux d'imposition et peut contribuer à renforcer l'efficacité du recouvrement des impôts. Le coût en ressources de ce recouvrement constitue une mesure indicative de la complexité du système fiscal et de son administration. En termes de comparaison internationale, le Portugal fait partie des pays qui affichent des coûts unitaires de collecte des recettes relativement élevés, et se caractérise également par des arriérés d'impôts assez importants (tableau 2.2). La baisse du taux effectif moyen de la TVA par rapport à son taux normal entre 2000 et 2003 pourrait également être le signe d'un contournement croissant de la législation fiscale sur la consommation (tableau 2.3). Les tableaux 2.2 et 2.3 ne rendent pas compte, toutefois, des

Tableau 2.2. Indicateurs des charges administratives liées au recouvrement des recettes fiscales et aux arriérés d'impôts

	Charges administratives en % des recettes recouvrées	Nombre d'habitants par employé à temps plein	Nombre d'actifs par employé à temps plein	Arriérés bruts d'impôts notifiés en % des impôts nets recouvrés
	2002	2003	2003	2002
Australie	1.19	1 016	512	9.3
Autriche	0.72	929	450	9.6
Belgique	1.00	476	207	14.6
Canada	1.20	810	425	8.4
République tchèque	2.08	700	351	49.7
Danemark	0.73	651	348	4.9
Finlande	0.67 ¹	820	415	6.6
France	1.44	788	358	16.1
Allemagne	..	665	324	2.6
Hongrie	1.35	768	309	..
Irlande	0.95 ¹	625	282	4.5
Italie	..	1 202	510	
Japon	1.62	2 260	1 199	
Corée	0.85	2 804	1 359	3.0
Pays-Bas	1.76 ¹	629	320	
Nouvelle-Zélande	1.17	853	425	4.0
Norvège	0.59 ¹	716	374	4.0
Pologne	1.32	751	339	8.6
Portugal	1.68	778	402	43.5
République slovaque	1.46	929	458	39.7
Espagne	0.78	1 680	745	5.9 (2001)
Suède	0.42 ¹	985	494	1.9
Royaume-Uni	1.15 ^{1, 2}	730 ³	3 603	17.2 ²
États-Unis	0.52 ¹	2 261	1 445	16.1

1. Dans la base de recettes sont incluses les cotisations sociales.

2. IRD.

3. IRD et C&E.

Source : *Tax administration in OECD countries: comparative Information Series* (2004), Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE.

Tableau 2.3. **Taxe sur la valeur ajoutée**

A. Taxe sur la valeur ajoutée : comparaison au niveau international, 2003				
	Recettes tirées de la TVA	Taux standard ¹	Taux effectif de la TVA ²	
	En pourcentage du PIB		Pourcentage	
Portugal	8.5	19.0	11.4	
Canada	3.4	7.0	4.8	
Danemark	9.7	25.0	15.1	
France	7.1	19.6	9.9	
Allemagne	6.4	16.0	9.0	
Grèce	7.8	18.0	10.3	
Irlande	7.3	21.0	13.6	
Italie	6.1	20.0	8.3	
Japon	2.4	5.0	3.4	
Espagne	6.0	16.0	9.0	
Royaume-Uni	7.0	17.5	8.9	
Moyenne OCDE	7.1	17.7	10.1	
Moyenne UE15	7.5	19.6	11.1	

B. Taux effectif en pourcentage du taux standard				
	1990	1995	2000	2003
Portugal	46.0	59.0	66.5	59.7
Canada	46.2	44.4	49.2	68.1
Danemark	53.0	57.2	58.3	60.3
France	61.1	50.4	53.0	50.7
Allemagne	63.8	63.4	59.0	56.3
Grèce	50.6	48.7	53.0	57.3
Irlande	43.6	51.9	58.2	64.6
Italie	41.7	42.2	42.7	41.4
Japon	68.2	73.0	73.7	67.5
Espagne	60.1	44.8	49.7	56.5
Royaume-Uni	53.1	50.6	50.1	50.8
Moyenne des pays ci-dessus	53.4	53.2	55.8	57.6

1. Position au 1^{er} janvier 2003. En janvier 2006, le taux standard était de 21 % au Portugal et de 19 % en Grèce (les autres taux n'avaient pas varié).

2. Le taux effectif de la TVA correspond au quotient des recettes par la base (c'est-à-dire la consommation hors TVA).
Source : OCDE, *Statistiques sur les recettes et tendances des impôts à la consommation*.

récents gains d'efficacité réalisés en matière d'administration de l'impôt, qui ont été évoqués plus haut.

Les incitations fiscales destinées au secteur des entreprises compliquent l'administration de l'impôt et alourdissent les coûts économiques. L'administration fiscale a du mal à déterminer si toutes les charges déduites sont effectivement liées aux activités de l'entreprise considérée, ou si elles relèvent de la fraude fiscale. Au Portugal, des pertes considérables sont indûment affichées par de nombreuses entreprises à des fins fiscales, ce qui réduit les recettes budgétaires de l'État. Bronchi et Gomes-Santos (2001) ont montré qu'un très petit nombre d'entreprises représentait l'essentiel des recettes perçues au titre de l'impôt sur les sociétés, et souligné la nécessité de rationaliser le système d'incitations et de déductions, afin d'élargir l'assiette de cet impôt et d'harmoniser son taux à un seul niveau relativement bas¹⁹. En outre, ces dernières années, les incitations et avantages fiscaux n'ont cessé de changer, ce qui a encore compliqué l'administration de l'impôt et rendu plus difficiles les prises de décisions à long terme des agents économiques. Dans le

budget 2006, des initiatives sont prises en vue de simplifier le système, comme l'abolition de certaines exemptions et autres avantages fiscaux. Cependant, la création d'une nouvelle tranche d'imposition au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a eu l'effet inverse. Un groupe de travail sur la simplification de la fiscalité a été mis sur pied, mais aucun programme de réforme concret n'a encore été présenté. Des progrès s'imposent dans ce domaine. En outre, avant comme après le lancement d'une telle réforme, les autorités rendraient le système d'imposition plus simple et plus stable en s'abstenant de réviser la législation fiscale d'une année à l'autre.

Notes

1. Le programme de stabilité et de croissance actualisé présenté par le Portugal en décembre 2005 contient des simulations concernant l'impact d'une hausse des taux d'intérêt (à court et à long terme) sur le scénario macroéconomique envisagé, notamment sur la situation budgétaire.
2. Précédemment, le budget général annuel fixait un plafond pour l'ensemble des dépenses du *Serviço Nacional de Saúde* (SNS, Service national de santé), généralement sur une base rétrospective. Cette dotation initiale n'était quasiment jamais respectée et les rallonges budgétaires étaient devenues la norme. De 1993 à 2002, les dépenses ont été systématiquement supérieures au budget initial, de 7.5 % en moyenne (les dépassements les plus marqués ayant été observés en 1999 et 2002, à hauteur de 10.8 % et 19.6 % respectivement).
3. La stratégie du « big bang » mise en œuvre dans le secteur de la santé a fait suite à une série de tentatives de réformes plus progressives, lancées à la fin des années 90 et au début des années 2000, qui n'ont pas survécu au cycle politique et n'ont jamais été pleinement mises en œuvre.
4. Environ 60 % des titulaires de pensions du secteur privé ne perçoivent que la pension minimum.
5. En données corrigées des variations cycliques, les dépenses primaires et les recettes fiscales ont respectivement augmenté de ¾ point de PIB et de 0.3 point de PIB en 2005.
6. Les efforts sont plus importants en début de période, tandis que l'assainissement repose davantage sur l'expansion économique au cours des dernières années (la réduction prévue du déficit corrigé des variations cycliques est de 1½ pour cent du PIB potentiel en 2006, de ¾ pour cent en 2007 et 2008 et de ½ pour cent en 2009).
7. Cette estimation des autorités tient uniquement compte des mesures qui ont déjà été adoptées par le Parlement, ou qui figurent dans le budget 2006 sous la forme d'un programme pluriannuel de réduction des dépenses courantes.
8. La mise en œuvre de ces réformes à partir de fin 2005 est présentée de manière détaillée dans la mise à jour de décembre 2005 du programme de stabilité et de croissance.
9. Le taux d'imposition implicite sur la poursuite de l'activité au-delà de 60 ans était estimé à 14.4 % en 2003 (voir Duval, 2003), soit un niveau qui reste relativement bas pour la zone OCDE.
10. Le salaire de référence utilisé pour calculer les cotisations minimums de sécurité sociale des travailleurs indépendants est porté de 1 à 1.5 fois le salaire minimum. Cette mesure réduira le biais en faveur de cette forme de travail. Il s'agit d'un premier pas vers le calcul des cotisations de sécurité sociale des travailleurs indépendants en proportion de leurs revenus nets, tel qu'il avait été recommandé dans l'*Étude économique* de l'OCDE sur le Portugal de 2001.
11. Ce changement de statut n'est pas allé sans difficultés : des cas de déficits cachés ont été mis au jour, et des mauvais gestionnaires ont dû être démis de leurs fonctions. En outre, la gestion des ressources humaines est compliquée par le fait qu'une partie du personnel est sous contrat de droit privé, tandis que l'autre a le statut de fonctionnaire. Par ailleurs, rien n'indique qu'un « écrémage » ait eu lieu, comme certains l'avaient craint lorsque la réforme a été lancée.
12. Les modalités exactes de cette réforme devraient être précisées en mars 2006.
13. Dans le cas du Portugal, le surcroît de recettes consécutif à 2001 correspond essentiellement à 5 points de PIB de recettes exceptionnelles, provenant d'opérations ponctuelles. On peut notamment citer en 2003 l'enregistrement dans les recettes de l'État de la contrepartie du transfert aux administrations publiques des engagements au titre du régime de retraite par répartition de la

Poste portugaise (CTT) (0.9 point de PIB), ainsi que la vente de créances fiscales et de sécurité sociale improductives à un établissement financier privé, à environ 15 % de leur valeur nominale (représentant 1.4 point de PIB). En 2004, des recettes exceptionnelles équivalant à près de 2.3 points de PIB ont été engrangées en contrepartie de la reprise par le secteur des administrations publiques des engagements au titre des retraites de quatre entreprises publiques, à savoir le groupe bancaire *Caixa Geral de Depósitos* et trois entreprises de taille plus modeste.

14. Les principales différences par rapport aux prévisions précédentes sont liées à l'utilisation d'hypothèses plus réalistes concernant l'évolution de la productivité, du PIB et de la population – même si le taux de croissance de 2 % par an escompté pour le produit intérieur brut reste plutôt optimiste, puisqu'il repose sur une hypothèse d'augmentation annuelle de 2.1 % pour la productivité de la main-d'œuvre – ainsi qu'à l'intégration des nouveaux employés du secteur public dans le régime général.
15. Ce fonds de réserve doit en principe être alimenté par un montant représentant 2 à 4 points de pourcentage des cotisations des salariés, ainsi que par les éventuels excédents du régime général et par les plus-values que le fonds pourra réaliser. En 2004, ses actifs représentaient 4.3 % du PIB.
16. Un accord a été signé au début de 2006 entre trois institutions portugaises intervenant dans les statistiques des comptes publics, à savoir l'Institut national de statistique, la Banque du Portugal et le ministère des finances. En clarifiant les responsabilités de chaque institution et les besoins en matière d'échange d'information, cet accord devrait permettre une amélioration de la qualité des données sur les finances publiques.
17. Voir Koen et Van den Noord (2005).
18. Voir par exemple Joumard et al. (2004) et l'encadré 2.1 de l'*Étude économique* de 2005 de l'OCDE sur la Corée.
19. Pour l'heure, le taux de droit commun de l'impôt sur les sociétés est de 25 %, et se hisse à 27.5 % une fois pris en compte les impôts locaux.

Bibliographie

- Alesina A., S. Ardagna, R. Perotti et F. Schiantarelli (2002), « Fiscal Policy, Profits, and Investment » *American Economic Review*, vol. 92, n° 3.
- Arcangelis G. et S. Lamartina (2003), « Identifying fiscal shocks and policy regimes in OECD countries », *Working Paper Series* 281, Banque centrale européenne.
- Bronchi C. et J. Gomes-Santos (2001), « Reforming the tax system in Portugal » *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 302, juillet, OCDE, Paris.
- Capet S. (2004), « The Efficiency of Fiscal Policies: a Survey of the Literature » *CEPII, Working Paper* n° 2004-11.
- CESifo (2005), European Economic Advisory Group (EEAG) at CESifo, *Report on the European Economy 2005*, Appendix 3 to Chapitre 1 « Is the Stability and Growth Pact Dead? »
- De Mello, P. M. Kongsrud et R. Price (2004), « Saving behaviour and the effectiveness of fiscal policy » *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 397, OCDE, Paris, juillet.
- Duval R. (2003) « The retirement effects of old-age pension systems and other social transfer programmes in OECD countries » *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 370, novembre, OCDE, Paris.
- FMI (Fonds monétaire international) (2005), *Portugal: Selected Issues*, IMF Country Report n° 05/376.
- Giudice G., A. Turrini et J. in 't Veld (2003) « Can fiscal consolidations be expansionary in the EU? Ex-post evidence and ex-ante analysis », *European Economy Economic papers*, n° 195, décembre 2003, Commission européenne, Bruxelles.
- Joumard I., P.M. Kongsrud, Y. Nam, et R. Price (2004), « Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 380, OCDE, Paris.
- Koen V. et P. van den Noord (2005), « Fiscal gimmickry in Europe: One-off measures and creative accounting », *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 417 OCDE, Paris.

Milesi-Ferretti *et al.* (2004), « Fiscal Adjustment in EU Countries: a Balance Sheet Approach », Milesi-Ferretti, G.M. et K. Moriyama, in: *Public Debt*, Banca d'Italia, Research Department Public Finance Workshop, 2004.

Ministère des Finances (2005), *The Portuguese Economy*.

OCDE (2004), *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 2004/2, n° 76, OCDE, Paris.

OCDE (2006), *Études économiques de l'OCDE : Corée*, vol. 2005, supplément 3, à paraître, OCDE, Paris.

Tondl G. (2004), « Macroeconomic Effects of Fiscal Policies in the Acceding Countries », mimeo.

ANNEXE 2.A1

Informations complémentaires concernant le chapitre 2

Tableau 2.A1.1. Situation des principales mesures d'assainissement budgétaire

	Impact à partir de	Stade législatif*	Progrès accomplis dans la mise en œuvre
RECETTES			
Impôts sur le revenu et sur le patrimoine			
<i>γ</i>) Mesures destinées à lutter contre la fraude fiscale et à améliorer l'efficacité de l'administration fiscale.	2005	Plusieurs mesures administratives.	
<i>ii</i>) Avantages fiscaux	2006		
Réduction des déductions spécifiques au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRS) accordées aux bénéficiaires des pensions les plus élevées.		Article 53 du Code de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (CIRS) [art. 43 de 60-A/2005 du 30 décembre – Budget 2006 – chapitre IV].	Dispositions mises en œuvre.
Allègements fiscaux pour les entreprises qui se restructurent (Décret-loi 404/90).		Ce texte loi a été abrogé.	
Limitation du champ d'application de l'article 69 du Code de l'impôt sur les sociétés (CIRC).		Loi 50/2005 du 30 août et résolution (<i>despacho</i>) n° 79/2005-XVII du 15 avril.	Dispositions mises en œuvre.
Raccourcissement du délai pour la décision discrétionnaire sur l'alinéa 4 de l'article 33-A de la loi sur les avantages fiscaux accordés aux zones franches.		Article 33-A (art. 55 de la loi 60-A/2005 du 30 décembre – Budget 2006 – chapitre X).	Dispositions mises en œuvre.
<i>iii</i>) Création d'une nouvelle tranche d'imposition pour l'IRS, caractérisée par un taux marginal d'imposition de 42 % applicable aux revenus annuels supérieurs à 60 000 euros.	2006	Article 68 du CIRC (art 43 de la Loi 60-A/2005 du 30 décembre – Budget 2006 – chapitre IV).	Dispositions mises en œuvre.
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)			
<i>γ</i>) Lutte contre la fraude fiscale.	2005	Plusieurs mesures administratives : <i>γ</i>) Article 45, n° 3 de la loi 60-A/2005 du 30 décembre – chapitre VII du budget de 2006 – Autorisation législative; <i>ii</i>) dispositions spéciales des règles de la TVA pour le secteur des déchets recyclables.	
<i>ii</i>) Relèvement du taux normal de 19 % à 21 %.	2005	Loi 39/2005 du 24 juin.	Dispositions mises en œuvre.
<i>iii</i>) Avantages fiscaux	2005		
Révision du régime d'exonération de la TVA en cas de restructuration de société holding financière.		Plusieurs mesures administratives.	
Révision des règles concernant les déductions partielles de TVA.		Plusieurs mesures administratives	
Taxe sur les produits pétroliers (ISP) [mesures prises en sus de la révision annuelle destinée à compenser l'inflation, y compris en 2005]			
Hausse de l'ISP de 7.5 centimes d'euro par litre, prenant effet en trois étapes (à raison de 2.5 centimes par litre à chaque fois), début 2006, 2007 et 2008.	2006	Article 49 du Code des impôts spéciaux sur la consommation (art. 48 Loi 60-A/2005 du 30 décembre – Budget 2006 – chapitre VII).	Dispositions mises en œuvre. Règlement (<i>portaria</i>) 75-A/2006 18 janvier 2006

Tableau 2.A1.1. **Situation des principales mesures d'assainissement budgétaire (suite)**

	Impact à partir de	Stade législatif*	Progrès accomplis dans la mise en œuvre
Taxe sur le tabac			
Augmentation nominale de 15 % du taux de la taxe perçue sur les paquets de cigarettes, chaque année, de 2006 à 2009.	2006	Article 83 du Code des impôts spéciaux sur la consommation (art. 48 de 60-A/2005 du 30 décembre – Budget 2006 – chapitre VII).	Dispositions mises en œuvre.
Cotisations de sécurité sociale			
i) Augmentation du salaire de référence utilisé pour calculer les cotisations minimums de sécurité sociale des travailleurs indépendants, qui est porté de 1 à 1.5 fois le salaire minimum.	2005	Décret-loi 119/2005, 22 juillet.	
ii) Mesures destinées à lutter contre les pratiques frauduleuses.	2006		Révision des dispositions législatives sur la fraude et les pénalités s'y rapportant, modification des taux de cotisation et opérations de régularisation de dettes prévues en 2006.
DÉPENSES			
Maîtrise des dépenses de sécurité sociale			
Secteur privé	Doit être réexaminé jusqu'à fin 2006.		
Indemnités de chômage		Nouveau cadre pour les allocations de chômage	
Préretraite		Décret-loi n° 125/2005, 3 août, suspendant et abrogeant certains des dispositifs de préretraite	
Service public	2006	La loi n° 60/2005 du 29 décembre a fixé de nouvelles règles concernant la retraite des employés du service public. Les régimes spécifiques de retraite en vigueur au sein de l'administration ont également été modifiés, en vue de leur alignement sur le régime général de sécurité sociale, par le Décret-loi n° 229/2005 du 29 décembre. Le taux des cotisations sociales patronales à la <i>Caixa Geral de Aposentações</i> (CGA), a été porté à 13 %. Loi 60-A/2005, 30 décembre-Budget 2006	
Économies dans le domaine de la prise en charge des médicaments			
Modération salariale dans le service public			
i) Revalorisation des barèmes de salaires de 1,5 % par an.	2006	1.5 % en 2006.	
ii) Réduction de la dérive des salaires (c'est-à-dire de l'augmentation moyenne des rémunérations au-delà de la revalorisation des barèmes de salaires).	2006	Gel des progressions de carrière automatiques jusqu'en décembre 2006 (loi 43/2005 du 29 août 2005).	
Nouveau système de rémunération et de carrière dans le service public à partir du 1 ^{er} janvier 2007.	2007		Travaux préparatoires en progrès. Date butoir fixée à décembre 2006.
Gel des progressions de carrière automatiques jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau système de carrière et de rémunération.	2006		Dispositions mises en œuvre [voir (ii)].
Restrictions concernant les promotions jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau système de carrière et de rémunération.	2006		Dispositions mises en œuvre [voir (ii)].

Tableau 2.A1.1. **Situation des principales mesures d'assainissement budgétaire (suite)**

	Impact à partir de	Stade législatif*	Progrès accomplis dans la mise en œuvre
Ralentissement de la croissance des cotisations sociales imputées des fonctionnaires.	2006	Révision des régimes spécifiques applicables aux forces armées, à la police et aux organes judiciaires, en vue de les aligner sur les règles générales applicables aux fonctionnaires en matière d'assistance médicale. Décrets-lois n° 67/2005 du 23 septembre, n° 158/2005 du 20 septembre, et n° 212/2005 du 9 décembre.	
Intégration effective des fonctionnaires dans la bourse de l'emploi public.	2006		Dispositions législatives devant être modifiées.
Révision des règles relatives à la rémunération des heures supplémentaires effectuées par les médecins.	2006		
Suppression des rémunérations octroyées aux étudiants effectuant un stage dans l'enseignement.	2005		
Réduction du nombre de fonctionnaires (en termes absolus) et meilleure gestion des ressources humaines			
i) Remplacement partiel des fonctionnaires qui partent en retraite.	2006	Art. 16 de la loi de finances 2006. Le recrutement de fonctionnaires est subordonné à l'approbation du ministre des Finances. La règle est de procéder à une embauche pour deux départs de l'administration publique (pour cause de retraite ou pour tout autre motif).	En cours de mise en œuvre.
ii) Révision du code de carrière des professions enseignantes, destinée à faire diminuer le nombre de maîtres d'écoles ayant des horaires de classe réduits, voire inexistantes.	2005		Des négociations sur la révision du système de carrière des enseignants avec les parties concernées sont prévues en 2006.
iii) Transferts d'effectifs de la bourse de l'emploi public vers le secteur privé.	2006		Aucun.
iv) Limitation des entrées de nouveaux fonctionnaires dans les administrations publiques régionales et locales.	2006	Art. 17 de la loi de finances 2006. Les rémunérations des employés des collectivités locales devraient être maintenues à leur niveau de 2005.	

Chapitre 3

Améliorer la performance du système éducatif

Le présent chapitre, qui examine le fonctionnement des services d'enseignement primaire et secondaire, met en évidence la nécessité d'améliorations pour combler le retard important qu'accuse le Portugal en termes de capital humain par rapport aux autres pays de l'OCDE. En dépit des progrès accomplis au cours des dernières décennies, les jeunes Portugais passent relativement peu d'années dans le système éducatif et n'obtiennent pas d'aussi bons résultats que les jeunes des autres pays de l'OCDE. Cette situation ne tient pas à une insuffisance des ressources consacrées à l'éducation, mais à un manque d'efficacité et à une mauvaise affectation des dépenses, ainsi qu'à des défaillances dans la formation des enseignants et des chefs d'établissement, qui viennent amplifier le handicap initial dont souffre déjà le Portugal sur le plan de l'éducation. Par ailleurs, l'autonomie dont les établissements scolaires ont été dotés ne semble pas se refléter dans la pratique. En outre, il n'y a pas de tradition d'évaluation systématique des réformes, tandis que l'utilisation d'évaluations des élèves et des établissements pour améliorer le système est très récente et n'est pas encore passée dans les mœurs. Les efforts déployés par les autorités vont dans la bonne direction, mais la mise en œuvre des mesures reste problématique. Des efforts plus soutenus doivent être consentis dans certains domaines comme les services d'orientation professionnelle à l'intention des élèves, les fonctions des chefs d'établissement et l'utilisation effective de l'autonomie qui a été accordée aux établissements.

Il faut absolument que le Portugal réduise le retard qu'il accuse vis-à-vis des autres pays de l'OCDE en termes de capital humain s'il veut améliorer sa productivité et relancer le processus de rattrapage (voir chapitre 1). Un problème fondamental se pose dans l'enseignement primaire et secondaire. Malgré les progrès accomplis au cours des dernières décennies, une proportion encore importante de jeunes quittent l'école avant d'avoir achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et les résultats obtenus par les élèves, tels qu'ils sont mesurés dans le cadre de l'enquête PISA, sont parmi les plus faibles de la zone OCDE. De ce fait, l'écart par rapport aux autres pays de l'OCDE sur le plan du développement du capital humain reste important et constitue un obstacle majeur à une croissance plus soutenue de la productivité. L'amélioration du système éducatif fait partie des priorités gouvernementales depuis 30 ans, mais l'instabilité politique (27 ministres de l'Éducation au cours des 30 dernières années) a nui à la continuité de l'action et a freiné les progrès. Il demeure donc primordial d'améliorer les résultats de l'enseignement primaire et secondaire pour permettre aux jeunes de mieux tirer profit de l'école et d'achever leur scolarité avec un bagage minimum.

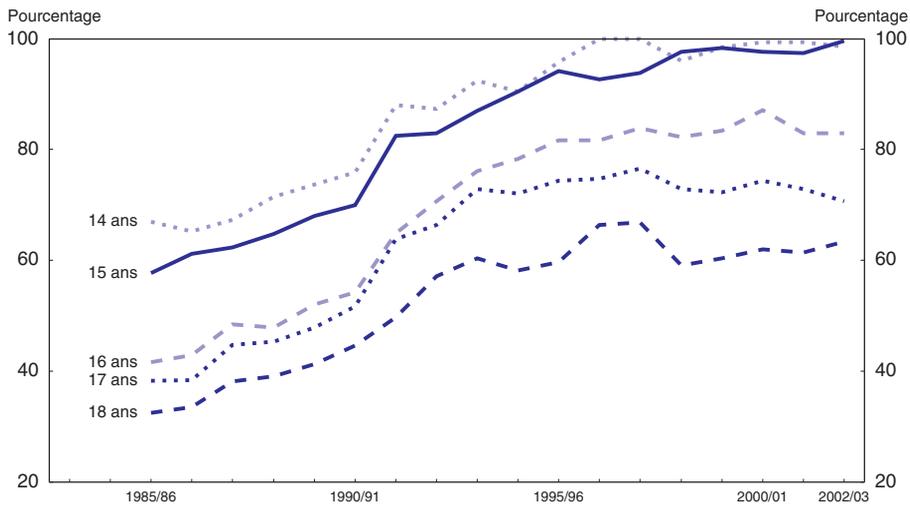
Le présent chapitre présente tout d'abord une vue d'ensemble du fonctionnement du système, en mettant l'accent sur des domaines dans lesquels des améliorations sont nécessaires. Il examine ensuite de façon plus détaillée les différents problèmes qui se posent et les moyens d'y remédier. Des recommandations précises sont résumées dans l'encadré 3.2 à la fin du chapitre. Les questions relatives à l'enseignement supérieur et à la formation des travailleurs sont abordées dans le chapitre suivant.

Vue d'ensemble du fonctionnement du système

Le taux de scolarisation a augmenté...

Le Portugal a été sérieusement handicapé par une situation initiale très défavorable en termes de niveau d'instruction et d'alphabétisation de sa population. Au milieu des années 70, un cinquième des personnes de 15 à 64 ans étaient illettrées et moins de 5 % avaient achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Il a donc été difficile de trouver des enseignants qualifiés lorsque le système éducatif s'est développé. Le faible niveau d'instruction des parents a aussi limité les résultats potentiels de leurs enfants. Néanmoins, les efforts déployés pour assurer à tous les Portugais l'accès à l'éducation ont abouti à une augmentation rapide du taux de scolarisation. Le graphique 3.1 retrace l'évolution du taux de scolarisation par âge depuis le milieu des années 80, lorsque la loi de 1986 sur l'éducation a allongé la scolarité obligatoire, la portant de 6 à 9 ans en y incluant le premier cycle de l'enseignement secondaire¹. Aujourd'hui, le premier cycle de l'enseignement secondaire a un caractère pratiquement universel, puisque 99 % des jeunes de 15 ans sont scolarisés². Les taux d'inscription dans les établissements préscolaires ont aussi augmenté rapidement : en 2004/05, plus de 90 % des enfants de cinq ans et plus de 70 % des enfants de 3-4 ans étaient scolarisés.

Graphique 3.1. Taux de scolarisation des jeunes de 14 à 18 ans



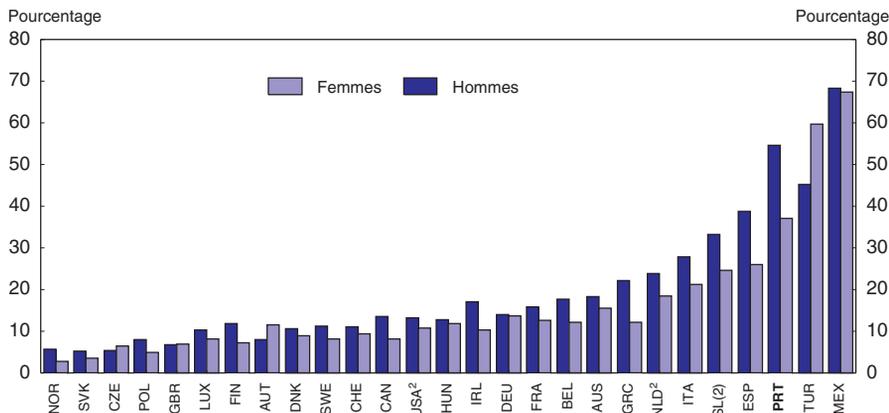
Source : Ministère de l'Éducation.

... mais les jeunes quittent encore l'école prématurément...

Bien que les jeunes restent plus longtemps scolarisés, la forte proportion d'élèves qui sortent prématurément du système éducatif avec peu de qualifications demeure un problème sérieux. Le pourcentage d'élèves qui cessent leurs études sans avoir achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire est nettement supérieur à la moyenne OCDE. Le taux d'abandon des études (pourcentage de jeunes adultes ayant seulement achevé le premier cycle de l'enseignement secondaire et ne suivant ni formation ni études) est tombé de 63,7 % en 1991 à 39,4 % en 2004. Cependant, ce dernier chiffre est encore plus de deux fois supérieur à la moyenne de l'UE (15,9 %) et parmi les plus élevés de l'UE et de la zone OCDE (graphique 3.2). Par ailleurs, la participation des jeunes adultes à l'éducation récurrente (programmes destinés à donner une deuxième chance aux jeunes qui ont abandonné leur scolarité) reste insuffisante. Jusqu'ici, ces jeunes sortis prématurément du

Graphique 3.2. Taux d'abandon scolaire dans les pays de l'OCDE

Part des 20-24 ans n'ayant pas achevé le deuxième cycle du secondaire et n'étant plus scolarisés, 2003¹



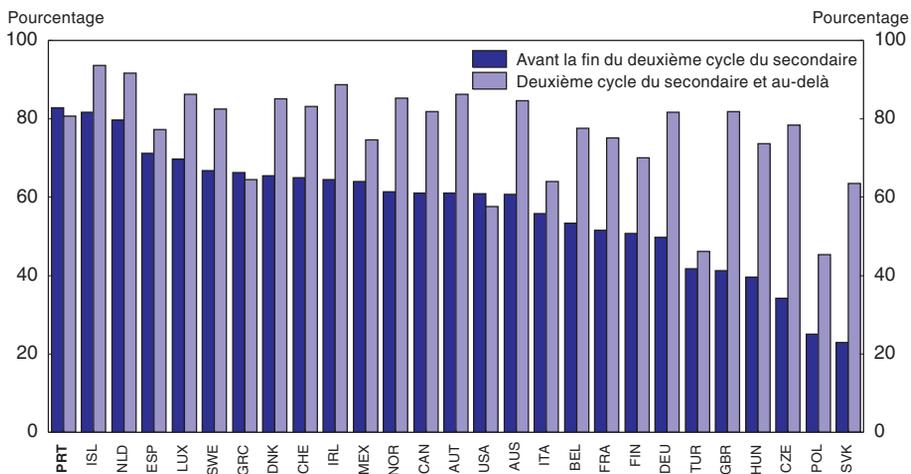
1. Les données sont présentées par ordre croissant pour le total des 20 à 24 ans.
2. Année de référence 2002.

Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.

système scolaire n'ont pas eu, sur le marché du travail, un impact négatif aussi direct que dans d'autres pays de l'OCDE : comme le montre le graphique 3.3, au Portugal, la plupart d'entre eux étaient pourvus d'un emploi en 2003 (60 % occupaient des emplois peu qualifiés et 40 % des emplois qualifiés, OCDE, 2005b). Contrairement à ce que l'on observe dans la plupart des autres pays de l'OCDE, les travailleurs qui n'ont pas achevé le deuxième cycle des études secondaires ne connaissent pas pour l'instant un chômage beaucoup plus prononcé et le fait de ne pas avoir achevé le deuxième cycle du secondaire n'est pas nécessairement un facteur d'exclusion sociale.

Graphique 3.3. **Taux d'emploi des jeunes de 20 à 24 ans**

Part des 20-24 ans qui ne sont plus scolarisés, 2003



Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.

Néanmoins, la question de l'abandon scolaire revêt une très grande importance. Premièrement, les jeunes peu qualifiés vont rester sur le marché du travail pendant une longue période, ce qui risque de freiner l'ajustement nécessaire vers une production à plus forte valeur ajoutée. Deuxièmement, les mauvais résultats enregistrés dans l'enseignement de base et dans le deuxième cycle du secondaire expliquent dans une large mesure le faible taux d'inscription et les résultats médiocres observés dans l'enseignement supérieur. Ils contribuent aussi à limiter les avantages potentiels de la formation en entreprise. Le problème est devenu encore plus pressant depuis l'adoption du programme européen de Lisbonne, qui fixe comme objectif de ramener à 10 % d'ici à 2010 le taux moyen d'abandon scolaire dans l'UE. La réalisation du taux moyen de l'UE au Portugal impliquera une réduction du taux de près de 30 points au cours des quatre années à venir, ce qui semble manifestement impossible. C'est pourquoi, l'objectif défini par le Plan national d'action pour l'emploi est de ramener à 30 % d'ici à 2008 et 25 % d'ici à 2010 la part des abandons scolaires dans le groupe des 18-24 ans.

La forte proportion de jeunes sortant prématurément du système scolaire tient à la conjonction de plusieurs facteurs. L'un des principaux est l'image relativement peu positive des études dans une bonne partie de la population. Du fait du poids traditionnellement prépondérant des études générales dans le deuxième cycle du secondaire – censées mener à l'enseignement supérieur – ce cycle présente moins d'intérêt pour les élèves qui ne souhaitent pas faire des études universitaires et ne trouvent pas de

possibilités de formation répondant à leurs besoins. En outre, même si l'avantage financier procuré par la poursuite des études jusqu'au deuxième cycle de l'enseignement secondaire est comparable à celui que l'on observe dans les autres pays de l'UE, dans une économie qui, jusqu'à une date récente, créait suffisamment d'emplois non qualifiés, il n'était pas bien utile d'avoir fait des études pour trouver sa place sur le marché du travail en début de carrière. D'après certaines enquêtes, le fait d'avoir achevé le deuxième cycle des études secondaires n'aurait pas forcément aidé les jeunes à obtenir de meilleurs emplois à l'issue de leur scolarité³. En revanche, l'avantage financier procuré par le niveau d'études a tendance à s'accroître en cours de carrière, dans la mesure où une meilleure formation initiale accroît les chances de progression professionnelle, notamment en permettant aux intéressés de tirer profit des possibilités de formation en cours d'emploi⁴. Les parents, qui souvent n'ont pas fait d'études et sont pauvres, et leurs enfants ne parviennent sans doute pas à se projeter dans l'avenir et à percevoir les avantages à long terme que procurent les études, et ne voient que la facilité d'accès au marché du travail. Ils pourraient ne pas mesurer pleinement les avantages potentiels qu'apportent des études plus poussées ou la probabilité que, dans le nouvel environnement mondial, les perspectives d'emploi des travailleurs peu qualifiés au Portugal se détérioreront sensiblement dans les années à venir. Globalement, les avantages futurs sont jugés insuffisants pour compenser les coûts directs des études (en dépit des aides sociales dont bénéficient les familles ayant un enfant scolarisé)⁵ et leur coût d'opportunité important par rapport à l'exercice d'un métier, d'où le faible taux de scolarisation dans le deuxième cycle du secondaire. Des contraintes de liquidités contribuent sans doute à ce phénomène, mais il ne suffira pas de réduire celle-ci pour accroître le taux de scolarisation tant qu'une plus grande valeur ne sera pas attachée aux études.

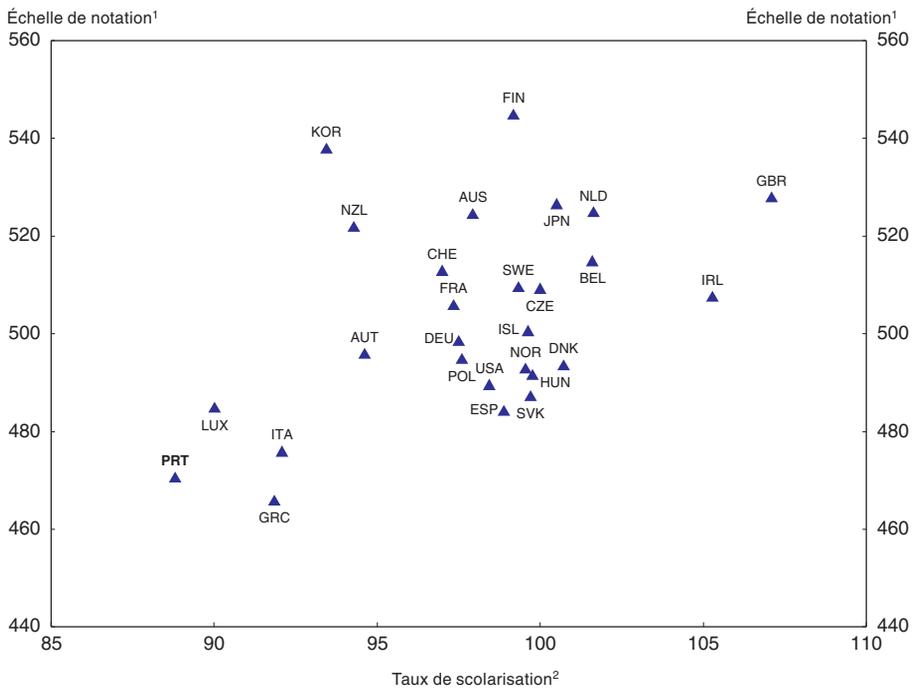
... en raison notamment de la qualité médiocre de l'enseignement

Le taux d'abandon élevé dans l'enseignement secondaire reflète par ailleurs le manque de qualité de l'enseignement durant les deux cycles primaires. En outre, les résultats des élèves de 15 ans, mesurés dans le cadre de l'enquête PISA, sont nettement inférieurs aux moyennes de l'OCDE et de l'UE (graphique 3.4)⁶. Parmi les jeunes de 15 ans, 30 % obtiennent des notes inférieures ou égales au niveau 1 en mathématiques et 22 % en lecture, ce qui signifie qu'ils n'ont acquis que des aptitudes très élémentaires. Seulement 5.2 % des élèves se situent parmi les meilleurs (niveau 5 ou 6) en mathématiques et 3.8 % en lecture (proportion très nettement inférieure à la moyenne OCDE). Des tests nationaux mettent également en évidence des résultats insuffisants dans les disciplines fondamentales (portugais et mathématiques).

Le faible niveau d'instruction se répercute encore d'une génération à l'autre

Dans la plupart des pays, les inégalités sociales sont principalement dues aux différences de niveau d'instruction des parents : les enfants dont les parents ont un faible niveau d'instruction ont tendance à quitter l'école prématurément, obtiennent des résultats médiocres et ont relativement peu de chances d'accéder à un statut socioéconomique plus élevé. Le faible niveau d'instruction initial de la population portugaise (comme en témoigne la très faible proportion des générations plus âgées, y compris les 35-54 ans, ayant achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire) est devenu l'un des principaux obstacles à l'amélioration des niveaux d'étude. En 2003, les mères de 62.8 % des jeunes de 15 ans ayant participé à l'enquête PISA n'avaient pas achevé

Graphique 3.4. Résultats des élèves et taux de scolarisation à 15 ans



1. Résultats moyens combinés en 2003 pour la lecture, les mathématiques et les connaissances scientifiques (pour le Royaume-Uni, les données concernent 2000).
2. Taux de scolarisation net à 15 ans. Établissements publics et privés. Les taux de scolarisation nets sont calculés en divisant le nombre d'étudiants d'un groupe d'âge particulier inscrits à tous les niveaux d'enseignement par les effectifs de ce groupe d'âge. Les données diffèrent de celles calculées par le ministère portugais de l'Éducation présentées dans le graphique 3.1, en raison pour une grande partie de leur caractère encore préliminaire.

Source : OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003*, OCDE, Paris et OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.

le deuxième cycle de l'enseignement secondaire (25,7 % pour la zone OCDE). L'enquête PISA révèle également que les variables socioéconomiques (statut professionnel des parents, niveau d'études des parents, etc.) expliquent à hauteur de 21 % la variance des résultats obtenus par les élèves, soit un des pourcentages les plus élevés observés dans la zone OCDE. Correction faite du niveau d'instruction des parents, les résultats des élèves portugais aux tests de l'enquête PISA se situent à un niveau relativement honorable⁷. Le faible niveau d'instruction initial des Portugais limite également l'efficacité économique des ressources utilisées, puisque pour un même volume de ressources, les résultats des élèves sont moins élevés lorsque les parents sont moins instruits.

Un système éducatif efficace devrait néanmoins permettre de limiter cette répétition d'un niveau d'instruction insuffisant d'une génération à la suivante et favoriser la mobilité intergénérationnelle vers un statut socioéconomique plus élevé. Si ce n'est pas le cas, le système ne permet pas de tirer pleinement parti des compétences potentielles des élèves appartenant à des milieux défavorisés. C'est là un enjeu considérable pour le Portugal. Le problème est d'autant plus important que l'éducation va jouer un rôle crucial dans l'intégration du nombre croissant d'enfants nés de parents immigrés. Plusieurs pays, comme l'Espagne et la Corée, sont parvenus à mettre un terme à la répétition de niveaux d'instruction insuffisants d'une génération à la suivante. Comme le Portugal se trouvait au départ dans une situation moins favorable, des efforts plus intenses doivent être consentis à cet égard. Et ces efforts devraient porter leurs fruits, puisqu'il est encore possible

d'améliorer notablement la qualité des services éducatifs, et par là même d'accélérer l'élévation du niveau d'études des générations successives de Portugais.

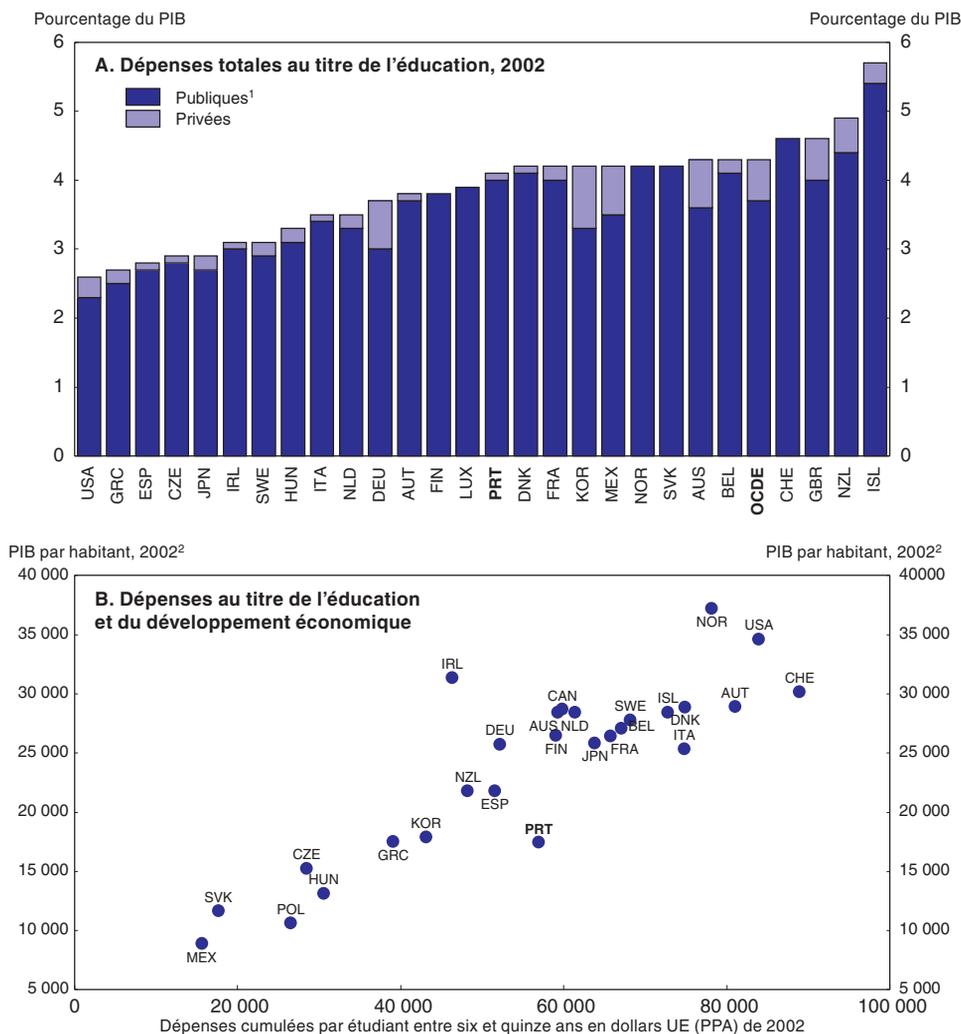
Comment améliorer les résultats du système éducatif?

Mieux dépenser

Si les résultats sont inférieurs à la moyenne, ce n'est pas parce que les dépenses sont insuffisantes (graphique 3.5). En effet, les dépenses publiques par élève atteignent un niveau proche de la moyenne européenne, voire supérieur à celui que l'on observe dans un certain nombre de pays se situant à un stade de développement comparable à celui du Portugal. Certaines ressources essentielles, comme le nombre d'enseignants et d'établissements rapporté au nombre d'élèves, témoignent aussi d'une abondance relative par comparaison avec les autres pays de l'OCDE. Avec des dépenses par élève beaucoup

Graphique 3.5. **Dépenses d'éducation**

Primaire, secondaire et éducation postsecondaire non tertiaire

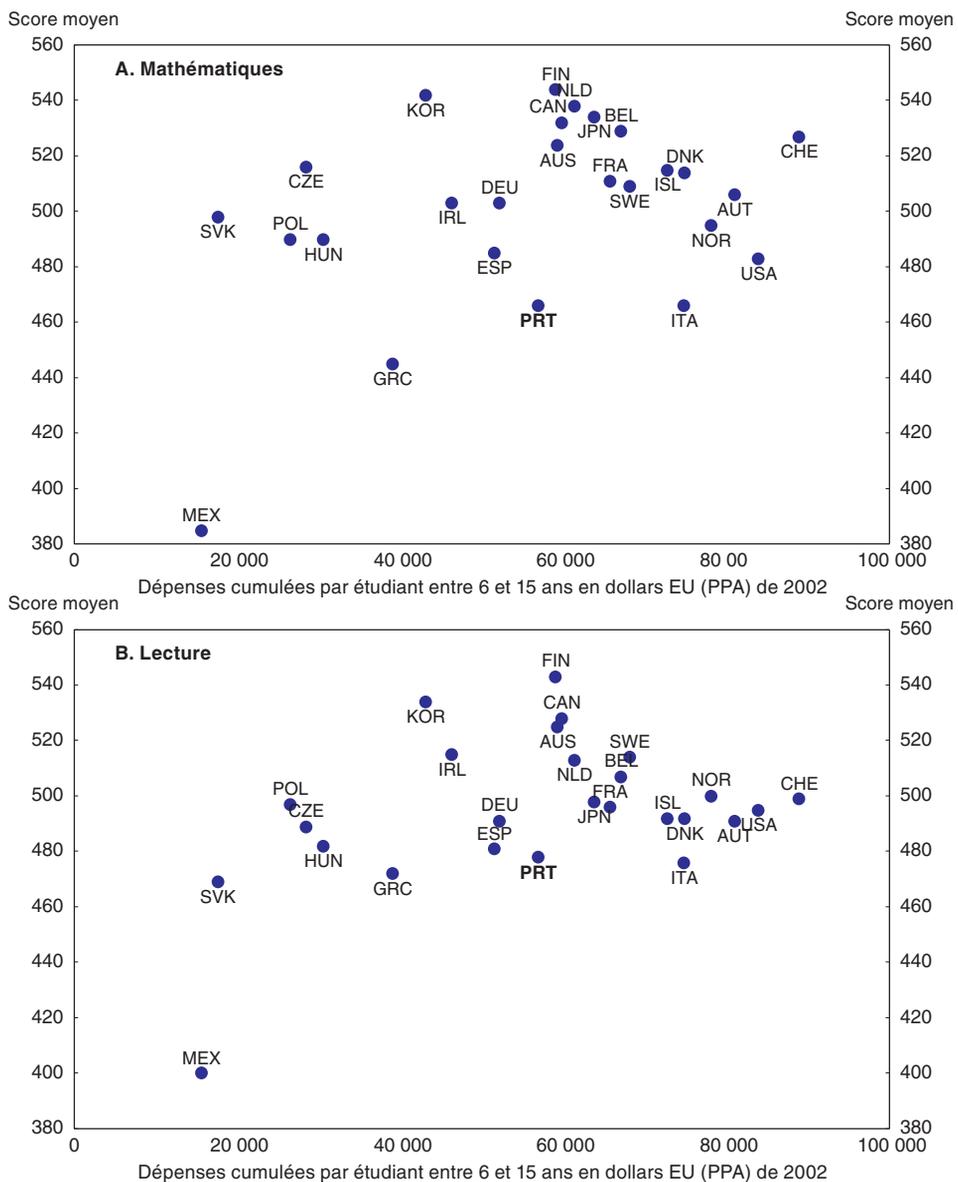


1. Dans les dépenses publiques entrent les subventions publiques aux ménages au titre du coût de la vie, qui ne sont pas dépensées pour les établissements d'enseignement.
2. En dollars EU à prix constants et en PPA de 2000.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, divers numéros, OCDE, Paris.

plus faibles, la plupart des pays d'Europe orientale obtiennent des résultats comparables ou meilleurs dans l'enquête PISA (graphique 3.6)⁸. Même si l'on corrige les résultats du PISA en fonction des dépenses cumulées par élève, le Portugal se situe toujours en queue des pays de l'OCDE. Cela s'explique sans doute par le fait que les réformes récentes n'ont pas encore produit tous leurs effets, mais la situation est aussi révélatrice d'un manque d'efficacité. D'après Afonso et St Aubyn (2005), qui ont procédé à des estimations précises de l'efficacité des dépenses au titre des services éducatifs dans les pays de l'OCDE en comparant les résultats du PISA (produit) aux ressources utilisées (taux d'encadrement, temps passé dans l'établissement), le Portugal se situe parmi les pays de l'OCDE les moins efficaces, ce qui confirme les résultats d'analyses comparables réalisées précédemment⁹.

Graphique 3.6. **Dépenses par élève jusqu'à l'âge de 15 ans et résultats du PISA en 2003**

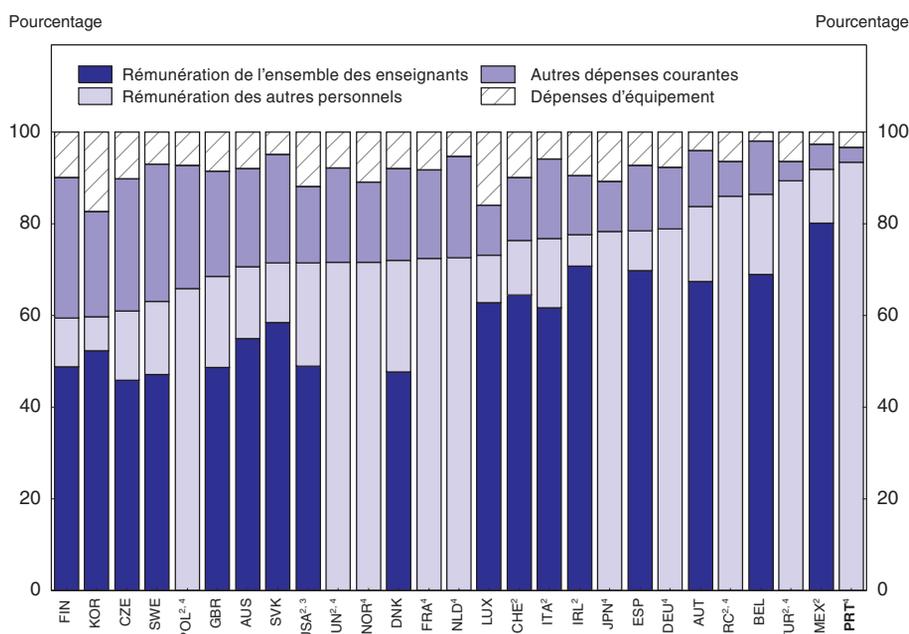


Source : OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats du PISA 2003*, OCDE, Paris et OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.

Dans certains cas, les ressources sont manifestement mal utilisées. En particulier, le réseau d'établissements scolaires est très dense et n'a pas évolué avec les migrations internes. Il comprend de ce fait un grand nombre de petits ou très petits établissements (moins de 10 élèves), qui sont coûteux tout en n'offrant pas aux élèves des conditions d'enseignement et d'apprentissage adéquates¹⁰. Ce grand nombre de petits établissements s'explique notamment par le fait que les autorités locales sont seulement responsables de l'entretien des bâtiments scolaires et des transports scolaires locaux, mais qu'elles n'ont pas à supporter les coûts salariaux élevés du personnel des établissements scolaires, qui relèvent du budget de l'administration centrale¹¹. Par conséquent, les autorités locales ne sont guère incitées à fermer des établissements ou à les regrouper en des unités moins coûteuses lorsque le nombre d'enfants d'âge scolaire diminue. Or, ces petits établissements doivent être fermés pour des raisons financières et pédagogiques, et des solutions doivent être trouvées au niveau local pour assurer le transport des enfants habitant des zones isolées qui vont devoir poursuivre leurs études dans des établissements plus éloignés de leur domicile.

Globalement, l'affectation des ressources n'est pas optimale. Bien qu'au total, les dépenses consacrées à l'enseignement primaire et secondaire atteignent à peu près le même niveau que dans les autres pays de l'OCDE, on constate qu'au Portugal la plus grande partie des ressources est affectée aux dépenses courantes et que la plus grande partie des dépenses courantes, dans l'enseignement primaire et secondaire, est représentée par les salaires des enseignants. La masse salariale représente 93.4 % des dépenses totales (contre 74.4 % en moyenne dans la zone OCDE) (graphique 3.7). De ce fait, les autres postes de dépenses essentiels pour la qualité de l'enseignement sont nettement inférieurs à la

Graphique 3.7. Répartition des dépenses totales et courantes au titre des établissements d'enseignement



1. 2002.

2. Établissements publics seulement.

3. Non compris le postsecondaire non tertiaire.

4. Rémunération des enseignants et rémunération des autres personnels.

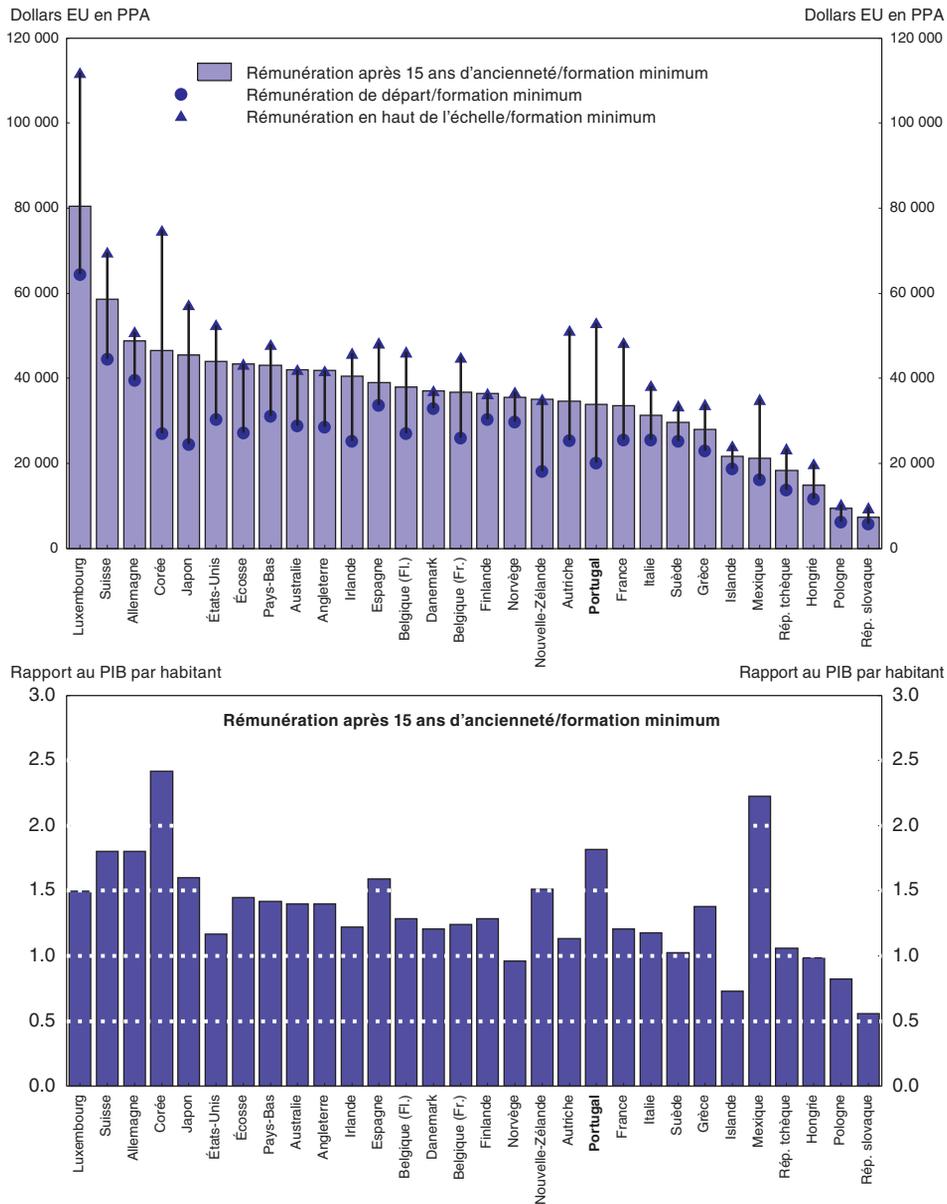
Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.

moyenne OCDE. Les dépenses courantes hors salaires ne représentent que 3.2 % des dépenses totales (contre une moyenne OCDE de 17.4 %), tandis que les dépenses d'équipement n'atteignent que 3.4 % des dépenses totales (contre une moyenne OCDE de 8.2 %). Par conséquent, de nombreux établissements scolaires n'ont pas de laboratoires, n'ont pas suffisamment de matériel pédagogique, sont sous-équipés en ordinateurs récents et accueillent les élèves dans des conditions qui laissent parfois à désirer (absence de chauffage, par exemple)¹². Deux facteurs contribuent à l'importance de la masse salariale. D'une part, les effectifs par enseignant sont inférieurs à la moyenne OCDE¹³. De l'autre, si les salaires d'embauche des enseignants (mesurés à parité de pouvoir d'achat) sont inférieurs à la moyenne OCDE, ils augmentent rapidement en fonction de l'expérience, pour atteindre des niveaux qui sont supérieurs à la moyenne (graphique 3.8). Globalement, en multiple du revenu par habitant, les salaires dépassent de 9 % la moyenne des autres pays de l'OCDE.

Depuis un certains temps, les autorités mettent l'accent sur l'efficacité, dans la mesure où les dépenses d'éducation ont été plafonnées dans le contexte de l'assainissement des finances publiques¹⁴. Par ailleurs, le système éducatif est aujourd'hui pléthorique en raison de l'évolution démographique : entre 1991 et 2001, le nombre de jeunes de 6 à 17 ans a diminué de 23 %. Face à cette situation, des efforts considérables ont été consacrés à la rationalisation de l'offre de services éducatifs, l'objectif étant de faire un meilleur usage des ressources disponibles et d'atteindre une meilleure qualité sans dépenser davantage. Un certain nombre d'établissements ont été regroupés ou fermés dans les régions peu peuplées, mais il faut persévérer¹⁵. La politique actuelle, qui consiste à ne remplacer qu'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite devrait contribuer à réduire progressivement le nombre d'enseignants, notamment dans le primaire où les enseignants sont plus âgés et où les cohortes devraient diminuer plus rapidement. Les autorités s'efforcent aussi de faire un usage plus efficace du personnel enseignant en poste, par exemple en réduisant le nombre de personnes qui n'enseignent qu'à temps réduit ou n'enseignent pas du tout¹⁶ et en accroissant le nombre effectif d'heures que les enseignants passent dans les établissements; cela devrait permettre de libérer des ressources pour créer des classes de soutien à l'intention des élèves en difficulté et faciliter le remplacement des enseignants absents, tout en réduisant les besoins de recrutement. Pour utiliser de façon plus efficace le personnel enseignant en poste, on pourrait assurer à des enseignants du primaire et du premier cycle du secondaire, en particulier, une formation leur permettant d'enseigner à différents niveaux, en fonction des besoins, voire contribuer à la formation des adultes. Des incitations destinées à faciliter de tels changements de carrière devraient être envisagées.

Il est difficile, à court terme, de modifier radicalement la structure des dépenses, puisqu'en vertu de leur statut actuel, les enseignants ne peuvent pas être licenciés. À plus long terme, en revanche, pour qu'une plus grande partie des crédits puisse être affectée en priorité à des dépenses non salariales, du moins dans le deuxième cycle du secondaire, il faudrait mettre à profit l'évolution des effectifs. À mesure que les élèves quittant prématurément l'école seront moins nombreux et qu'un plus grand nombre d'entre eux poursuivront leurs études dans le deuxième cycle du secondaire, il serait judicieux de laisser augmenter les effectifs par enseignant, puisque ceux-ci sont relativement faibles par comparaison avec la moyenne OCDE; cela permettrait de disposer de matériel pédagogique et d'équipements de meilleure qualité sans augmenter le coût par élève. Pour réduire sensiblement la masse salariale et dégager des ressources pour d'autres dépenses,

Graphique 3.8. Rémunération des enseignants du premier cycle du secondaire (2003)



Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.

des mesures plus radicales seraient nécessaires. Il s'agirait notamment de modifier les mécanismes d'augmentation des salaires et de promotion dans l'enseignement et de transférer des enseignants en dehors du système éducatif. De telles mesures pourraient s'inscrire dans le cadre de la réforme de l'administration publique (examinée au chapitre 2).

Développer l'enseignement professionnel et technique

Le système éducatif portugais se caractérise par un biais traditionnel en faveur des études générales préparant à l'enseignement supérieur plutôt qu'à l'entrée sur le marché

du travail. En dépit de mesures destinées à diversifier l'enseignement secondaire de deuxième cycle, en 2004/05, 68 % des élèves du deuxième cycle du secondaire (hors éducation récurrente) étaient inscrits dans des filières générales, 20 % dans des filières technologiques et 12 % dans des filières professionnelles¹⁷. L'objectif officiel est de réduire la proportion d'élèves qui suivent une formation générale à 50 % à la fin de la décennie, ainsi que de créer davantage de passerelles entre les filières générales et les filières professionnelles. Il faut pour cela développer encore l'enseignement professionnel : les formations professionnelles (assurées par les « écoles professionnelles ») se caractérisent généralement par des taux de réussite plus élevés et de meilleurs taux d'emploi que les formations générales, pour les élèves qui ne font pas d'études supérieures. Or, l'offre de formation professionnelle, bien qu'en augmentation, reste insuffisante. D'après le ministère de l'Éducation (2004), moins de la moitié de la demande de formation professionnelle a été satisfaite en 2002/03. La stratégie actuelle consiste à développer l'offre en mettant l'accent sur les programmes de double qualification (générale et professionnelle). Il est par ailleurs nécessaire de réformer l'enseignement technologique, qui se caractérise jusqu'ici par des taux d'échec élevés et par un taux de chômage relativement important parmi les diplômés. Pour remédier à cette situation, l'enseignement technologique est renforcé dans le contexte plus général de la réforme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, destinée à réduire le taux d'abandon scolaire et à améliorer l'employabilité des élèves qui décident de ne pas poursuivre d'études supérieures. Il s'agit de développer les interactions avec le marché du travail, notamment grâce à des stages obligatoires. La plupart des mesures dans ce domaine relèvent du programme *Novas Oportunidades*, mis en œuvre en collaboration avec le ministère du Travail (encadré 3.1).

L'importance accordée à la formation professionnelle et aux écoles technologiques est justifiée et devrait permettre au Portugal de tirer avantage d'une meilleure interaction entre les établissements d'enseignement et l'industrie pour faire en sorte que les qualifications et les compétences offertes répondent mieux aux besoins du marché du travail. Le problème de l'abandon scolaire pourrait s'en trouver notablement réduit. Par ailleurs, la stratégie actuelle de double certification et de création de passerelles entre les trois filières (générale, technologique et professionnelle) va dans la bonne direction. Elle devrait contribuer à un juste équilibre entre les qualifications techniques et les connaissances générales, permettant aux travailleurs de s'adapter à de nouvelles méthodes de travail et structures organisationnelles et à l'économie d'innover. À mesure que le système de formation professionnelle et d'écoles technologiques se développera, il faudra mieux coordonner l'offre au niveau local et contrôler de près l'adéquation des formations proposées aux besoins du marché du travail. Il importera également d'assurer une offre suffisante d'enseignants et d'en tenir compte dans les instituts pédagogiques. À l'avenir, le financement de certains programmes de formation professionnelle dans les régions qui ne disposeront plus de fonds structurels de l'UE pourrait aussi devenir problématique. Jusqu'ici, le secteur des entreprises a peu contribué, en moyenne, au financement des écoles professionnelles, mais une meilleure interaction pourrait permettre des progrès à cet égard.

L'offre se diversifiant, il est indispensable de développer et de renforcer les services d'information et d'orientation professionnelle, y compris au niveau de l'enseignement de base et dans les filières professionnelles où, comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, ces services sont souvent insuffisamment développés. Cela signifie en particulier

Encadré 3.1. **Novas Oportunidades (Nouvelles opportunités)**

Cette initiative vise à remédier au faible niveau d'instruction de la population active. Elle vise à la fois les enfants d'âge scolaire et les adultes (voir : www.novasoportunidades.gov.pt/).

Pour les enfants d'âge scolaire, l'objectif est d'accroître la scolarisation grâce à la diversification des filières et à faire en sorte que la moitié des élèves du deuxième cycle du secondaire soient inscrits dans des filières professionnelles ou technologiques d'ici à 2010. Les principales lignes d'action sont les suivantes :

- mettre en œuvre le programme de réduction de l'échec scolaire dans l'enseignement de base afin d'accroître le nombre de jeunes qui atteignent le deuxième cycle de l'enseignement secondaire ;
- créer de nouvelles filières pour les élèves qui, au niveau de l'enseignement de base, risquent de connaître des échecs répétitifs (cursos de educacão e formação) ;
- accroître l'offre de formation professionnelle ;
- orienter tous les cours de formation professionnelle initiale vers la double qualification (générale et professionnelle) ;
- développer le système d'information et d'orientation professionnelle pour aider les étudiants à faire des choix ;
- améliorer et coordonner la gestion de l'offre par le ministère de l'Éducation, le ministère du Travail et de la Sécurité sociale et le secteur privé de manière à assurer une couverture plus équitable et une plus grande efficacité ;
- examiner et harmoniser les programmes et les horaires des différentes filières d'enseignement secondaire offertes par le ministère de l'Éducation, le ministère du Travail et de la Sécurité sociale et le secteur privé de manière à garantir une offre cohérente ;
- réduire les incitations à entrer sur le marché du travail pour les jeunes de moins de 22 ans qui n'ont pas achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire ;
- réexaminer le mode de financement des écoles professionnelles afin d'assurer un accès équitable et d'éliminer les distorsions ;
- mettre en place un système de certification de la qualité.

Le gouvernement s'est fixé pour objectif d'assurer la certification de 1 million de personnes dans le cadre de programmes de formation des adultes au cours des cinq prochaines années, grâce à deux principaux mécanismes : le développement du système de reconnaissance, de validation et de certification de l'expérience pratique et une plus large participation des adultes de plus de 18 ans ayant des niveaux d'instruction et de qualification professionnelle insuffisants à ces programmes. Les principales actions sont les suivantes :

- accroître l'offre de cours d'éducation et de formation professionnelle pour les adultes (EFA). Ces cours ont été mis au point depuis le début de la décennie dans le but de faciliter l'accès des adultes à l'éducation; ils visent les adultes de plus de 18 ans ayant des niveaux d'instruction et de qualification professionnelle insuffisants et conjuguent une formation de base avec une formation qualifiante ;
- développer le réseau de centres de reconnaissance, de validation et de certification des compétences (CRVCC) ;
- accroître l'offre de formation de base pour tous les adultes ;
- faciliter l'accès des travailleurs à la formation en adaptant l'organisation des cours et le financement des formations, afin d'éviter de nuire à la compétitivité actuelle et future des entreprises tout en garantissant le droit individuel à la formation ;
- promouvoir une gestion intégrée de l'offre et du réseau d'établissements et de cours, de manière à garantir une couverture efficace de l'ensemble du territoire et un contrôle adéquat ;
- mettre en place un système de certification de la qualité.

qu'il faudra revoir le fonctionnement de ces services et la formation des personnes chargées de conseiller les élèves, en prenant modèle sur les systèmes les plus efficaces adoptés dans d'autres pays de l'OCDE¹⁸. Ces services peuvent potentiellement contribuer à sensibiliser les jeunes et leurs parents aux possibilités qui leur sont offertes, mais aussi leur faire prendre conscience de tout l'intérêt qu'ils ont à poursuivre leurs études, même dans des filières professionnelles du deuxième cycle du secondaire.

Poursuivre la modernisation des programmes généraux et de l'organisation des cycles

Depuis quelques années, plusieurs réformes ont été mises en œuvre dans le but d'améliorer les programmes des différents niveaux de l'enseignement de base et du deuxième cycle de l'enseignement secondaire. L'objectif était d'élargir et de moderniser la gamme des cours offerts, dans le but de réduire les taux d'abandon et d'améliorer la qualité. Néanmoins, les résultats médiocres des élèves qui poursuivent leurs études (d'après la plupart des tests nationaux) et l'échec des autres donnent à penser qu'il y a encore à faire pour renforcer certains domaines essentiels des programmes (notamment en portugais et en mathématiques) et pour développer l'enseignement expérimental des sciences, inexistant au Portugal.

S'agissant de l'enseignement de base, de nouveaux programmes et manuels sont progressivement adoptés, le processus devant être achevé d'ici à 2007¹⁹. L'initiative la plus récente a été l'introduction de l'anglais dans le premier cycle de l'enseignement primaire (3^e et 4^e années)²⁰. Le Portugal était en effet l'un des pays de l'UE où l'anglais était le moins enseigné. Depuis longtemps, l'enseignement de base se caractérise par la faiblesse de son troisième cycle (premier cycle du secondaire). Le renforcement de ce troisième cycle, notamment par le développement de l'enseignement technique, technologique et professionnel, est également jugé prioritaire²¹. Une réforme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire a été approuvée en mai 2004, et plusieurs initiatives ont déjà été prises dans le but de réduire l'abandon scolaire et de renforcer l'enseignement des mathématiques et des sciences²². Parallèlement à une modernisation des programmes et à une meilleure intégration avec le cycle précédent et le cycle suivant, la réforme vise i) à réorganiser sur le plan administratif et à rationaliser l'offre de services éducatifs afin de remédier aux manques d'efficacité et ii) à procéder à des évaluations des établissements. La mise en œuvre de la réforme a commencé en 10^e année durant l'année scolaire 2004/05 et s'est poursuivie en 11^e année en 2005/06. S'agissant de la promotion des disciplines scientifiques, le programme *ciência viva* (lancé en 1996) contribue aussi à renforcer les activités pratiques dans les établissements scolaires, en partenariat avec des instituts de recherche et des associations scientifiques. Globalement, l'action entreprise semble aller dans la bonne direction et doit être poursuivie. Sa mise en œuvre et ses résultats devront être suivis de près.

À tous les niveaux, des progrès notables ont été enregistrés en ce qui concerne le développement des cours techniques et la promotion des technologies de l'information et de la communication. Depuis le début de 2002, tous les établissements scolaires ont accès à l'Internet. Les cours concernant les TIC sont devenus obligatoires au niveau secondaire (9^e année) en 2004. Il s'agit maintenant d'améliorer la qualité de l'équipement et des services, d'assurer leur maintenance et de réduire le nombre d'élèves par PC connecté à l'Internet²³.

Réduire l'échec scolaire

Soutenir les élèves menacés d'échec scolaire...

Il est indispensable d'éviter que les élèves qui obtiennent de mauvais résultats soient laissés pour compte si l'on veut améliorer le fonctionnement du système en termes d'efficacité et d'équité. L'échec scolaire et le redoublement sont une source d'inefficacité, car un élève qui sort du système scolaire sans avoir achevé un cycle d'étude ou qui doit redoubler une ou plusieurs classes représente un coût²⁴. En outre, dans la mesure où ces situations sont plus courantes parmi les enfants appartenant à des milieux défavorisés, des problèmes d'équité se posent également. Parallèlement à la politique générale visant à renforcer la qualité des services éducatifs et à diversifier l'enseignement secondaire, des mesures plus spécifiques s'imposent donc.

Pour ce qui est du redoublement, les pays qui obtiennent les meilleurs résultats aux tests du PISA (en particulier la Finlande, qui se classe au premier rang) sont ceux qui s'efforcent le plus d'éviter que les élèves enregistrant de mauvais résultats soient laissés pour compte. Au Portugal, le ministère de l'Éducation reconnaît officiellement que le redoublement ne permet généralement pas d'améliorer les résultats futurs de l'élève et ne doit donc être utilisé qu'en dernier ressort. Dans la pratique, en revanche, le redoublement est fréquent et il est encore considéré comme le principal moyen de corriger les retards d'apprentissage et d'assurer le succès futur de l'élève. Le ministère est conscient de cette situation et il s'efforce de promouvoir d'autres options que le redoublement. Dès 1996, un programme de création de classes spéciales pour les enfants menacés de redoublement a été lancé. Des évaluations ont révélé que ce programme avait permis dans une certaine mesure aux enfants concernés d'achever leur scolarité obligatoire. Les autorités s'efforcent aujourd'hui de développer le soutien individualisé et de nouveaux programmes destinés aux élèves en difficulté²⁵. Une mesure a été introduite récemment qui oblige les établissements à identifier les étudiants à risque et soit à leur offrir des cours de rattrapage soit à les réorienter vers une autre filière. Il a été demandé aux enseignants de passer davantage de temps dans les établissements afin d'encadrer les élèves en difficulté. En outre, les établissements scolaires ont en principe suffisamment d'autonomie pour adapter les programmes officiels à des besoins spécifiques. Cela étant, il n'est pas certain que le système actuel permette de détecter suffisamment tôt des problèmes potentiels d'apprentissage. La persistance du redoublement comme principal moyen de surmonter les problèmes d'apprentissage, en dépit de directives officielles nationales allant dans le sens contraire, semble s'expliquer par certaines déficiences dans la formation des enseignants et l'organisation des établissements, ainsi que, peut-être, par une mauvaise communication entre l'administration centrale et les établissements scolaires. Tous ces problèmes doivent être examinés.

La décision de mettre un terme à la réduction des charges sociales pour les entreprises qui embauchent de jeunes travailleurs, à moins que ceux-ci n'aient fait douze années d'études ou suivent une formation, est tout à fait judicieuse. La suppression de cette subvention implicite à l'abandon scolaire devrait dissuader les entreprises d'embaucher des jeunes qui n'ont pas achevé leur scolarité. Il serait souhaitable, parallèlement, d'améliorer l'information et l'orientation professionnelle dans les établissements scolaires afin d'aider les élèves à comprendre l'intérêt qu'ils ont à poursuivre leurs études (et, au moins, à achever le deuxième cycle de l'enseignement secondaire), de leur permettre de trouver des programmes qui correspondent à leurs préférences et à leurs aptitudes et, s'ils

veulent réellement quitter l'école, de leur faciliter la transition entre l'école et la vie active et de les informer des possibilités de reprendre des études par la suite s'ils changent d'avis.

Les autorités prévoient de rendre la participation des jeunes à des cours formels ou à une formation obligatoire jusqu'à 18 ans. Cette mesure ne semble pas appropriée. Seul un petit nombre de pays de l'OCDE gardent un système de scolarité obligatoire d'une durée de 12 ans²⁶. Au Portugal, il a déjà fallu plus de 15 ans pour scolariser tous les jeunes jusqu'à 14 ans, après l'adoption de la loi de 1986. Une poursuite de la diversification et du renforcement du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, avec en particulier une amélioration de l'enseignement professionnel et technologique, comme le préconise la stratégie actuelle, serait plus important qu'un allongement de la scolarité obligatoire. Si les mesures en cours aboutissent aux avantages escomptés et si un enseignement satisfaisant est assuré à tous les 15-18 ans, ceux-ci pourraient bien rester scolarisés aussi longtemps que dans les autres pays de l'OCDE.

L'un des principaux moyens de réduire l'abandon scolaire et le redoublement en donnant de meilleures chances aux élèves issus de milieux défavorisés consiste à développer l'éducation préscolaire, notamment par une plus large scolarisation des enfants de cinq ans. Le gouvernement s'est fixé pour objectif de scolariser la totalité des enfants de cinq ans d'ici à 2009 et de scolariser davantage d'enfants plus jeunes. Cependant, d'après l'enquête PISA de l'OCDE, contrairement à ce que l'on observe dans la plupart des autres pays de l'OCDE, la scolarisation des jeunes enfants au Portugal n'a pas eu d'effet sensible sur les résultats, notamment lorsque leur mère a un niveau d'instruction peu élevé²⁷. Cela tient probablement au fait que l'enseignement préscolaire offert il y a dix ans était souvent peu structuré, avait surtout un caractère ludique et relevait plus de la garderie ou répondait à des objectifs sociaux²⁸. Les réformes des programmes et des modes d'organisation qui ont eu lieu depuis ont sans doute renforcé l'utilité de l'enseignement préscolaire²⁹. Pour s'en assurer, une évaluation détaillée de l'impact de ces réformes s'impose.

Certains facteurs qui tendent à perpétuer les inégalités liées au milieu social n'ont pas été éliminés, et les autorités n'envisagent pas de s'y attaquer pour l'instant. Dans son *Étude économique* de 2003 sur le Portugal, l'OCDE appelait l'attention sur l'inéquité et les risques de ségrégation sociale découlant du fait que les établissements d'enseignement privé reçoivent beaucoup moins de crédits que les établissements publics et perçoivent donc des droits de scolarité élevés. Le paiement de droits de scolarité donne droit aux parents à un crédit d'impôt plafonné³⁰. La répartition inégale des étudiants entre les établissements en fonction de la profession de leurs parents est la plus marquée dans l'UE, après la Grèce³¹. Les établissements publics accueillent une plus forte proportion d'enfants venant de milieux à bas revenu et ayant des besoins particuliers. En outre, les élèves étant scolarisés en fonction exclusivement de leur lieu de résidence, seuls les ménages les plus aisés peuvent inscrire leurs enfants dans une bonne école privée ou acheter/louer un logement à proximité d'une bonne école publique. Certains pays de l'OCDE autorisent les parents à inscrire leurs enfants dans l'établissement de leur choix, le financement public «accompagnant» l'élève sous la forme de chèques-éducation, ce qui permet une certaine concurrence entre les écoles publiques et privées. Tout en limitant la ségrégation, cette formule peut améliorer l'efficacité en exerçant des pressions concurrentielles sur les établissements scolaires. Cependant, les données disponibles montrent une incidence partagée du système de chèques-éducation³². Pour assurer des conditions de concurrence équitables entre les écoles privées et publiques et éviter la ségrégation sociale, la Suède et

les Pays-Bas accordent aux établissements privés les mêmes ressources financières qu'aux établissements publics. La Suède empêche parallèlement les écoles privées de percevoir des droits de scolarité, alors qu'aux Pays-Bas, la concurrence est suffisante pour que les établissements privés ne soient pas tentés de demander des droits de scolarité. Dans le cas du Portugal, étant donné le faible niveau d'instruction d'une grande partie des parents, pour lesquels il serait difficile de prendre des décisions en toute connaissance de cause, un système de chèques-éducation pourrait ne pas être pas une solution, du moins à court terme.

... et inciter ceux qui sont sortis du système scolaire à y revenir

Les réformes récentes des programmes comportent aussi des mesures destinées à renforcer et à moderniser l'enseignement récurrent (*Ensino Recorrente*), c'est-à-dire l'enseignement structuré offert à ceux qui ont quitté le système scolaire sans achever leur scolarité obligatoire ou le deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Le nombre d'adultes participant à ces programmes reste limité (environ 85 000 personnes au total en 2004/05), ce qui témoigne d'une inadéquation entre l'offre et les besoins de formation. La stratégie de modernisation est fondée sur la diversification de l'offre de formation, notamment sous la forme de programmes combinant formation générale et formation qualifiante et aboutissant à un double certificat, général et professionnel. Plus particulièrement, les écoles professionnelles et les établissements d'enseignement secondaire général seront chargés de mettre au point des programmes non seulement pour le deuxième cycle du secondaire, mais aussi pour le premier cycle. Il est également prévu de faire en sorte que l'offre puisse plus facilement s'adapter aux besoins et aux contraintes des personnes concernées (qui ont des emplois à plein-temps), notamment les jeunes adultes qui sont censés rester plus longtemps dans la population active. Parallèlement, le système de validation des études et de l'expérience antérieure est peu à peu renforcé.

Améliorer encore la formation des enseignants

La qualité des enseignants est un problème. Il est largement admis qu'une partie du personnel enseignant, notamment celui qui a été recruté pendant la phase d'expansion rapide du système, a reçu une formation initiale médiocre et manque donc de compétences dans la discipline enseignée ou sur le plan pédagogique, voire dans les deux domaines. Le développement et le renforcement progressif des instituts pédagogiques au cours des dernières décennies a partiellement résolu ce problème pour la jeune génération. Cela étant, l'offre n'a pas tout à fait évolué parallèlement à la modernisation et à la diversification des programmes, et certains enseignants, notamment dans les filières professionnelles, sont encore recrutés directement parmi les jeunes diplômés de l'université, sans avoir reçu de formation pédagogique (générale ou propre à leur discipline). On observe une pénurie d'enseignants dans les filières professionnelles en particulier, car les programmes de formation pédagogique privilégient l'enseignement général. Il importe donc de veiller à une meilleure adéquation entre les besoins prévisibles du système éducatif et l'offre de formation initiale dans les instituts pédagogiques. Lorsque des enseignants spécialisés doivent être recrutés en dehors de ces instituts, il faudrait leur faire suivre une formation pédagogique initiale minimale avant d'occuper un poste. Une certification pédagogique est maintenant requise des professionnels qui assurent des cours de formation professionnelle financés par des fonds publics. Il importe de faire face à la demande croissante de ce type de cours non seulement par une expansion

de l'offre mais aussi par une meilleure préparation des formateurs de façon qu'ils puissent dispenser un enseignement de bonne qualité.

Le problème de la médiocrité de la formation initiale est aggravé par une formation en cours d'emploi insuffisante et par un système inadéquat d'évaluation des enseignants. Tous deux ont besoin d'être réformés. Le système d'évaluation et de promotion des enseignants n'est pas fondé sur la qualité des cours dispensés, mais sur la participation des enseignants à des activités de formation. Simultanément, la formation est principalement dictée par l'offre et est souvent sans lien direct avec les besoins des établissements et des enseignants. Jusqu'ici, les évaluations n'ont pas tenté de déterminer si la formation reçue était en rapport avec la discipline enseignée ou avec les besoins des enseignants ou des établissements scolaires. En outre, les enseignants qui souhaitent améliorer leurs qualifications ont souvent du mal à trouver des formations appropriées. Globalement, bien qu'assez jeunes en moyenne et donc en principe capables de s'adapter aux nouveaux programmes et aux nouvelles méthodes d'enseignement, les enseignants n'ont pas vraiment la possibilité de se perfectionner, et une grande partie des ressources consacrées à la formation pédagogique semble avoir été jusqu'ici gaspillée. Afin d'améliorer la qualité de l'enseignement et l'efficacité des dépenses publiques, il faudrait donc d'urgence rationaliser et améliorer la formation des enseignants en cours d'emploi et faire en sorte qu'elle réponde mieux aux besoins³³. Les établissements scolaires ont un rôle à jouer dans l'identification du type de formation nécessaire, afin que le système soit mieux adapté à la demande. Dans un premier temps, le nouveau gouvernement a décidé d'imposer comme principe que la moitié des formations prises en compte pour l'avancement doit être liée aux disciplines enseignées. Des mesures plus spécifiques sont également nécessaires dans les domaines où les faiblesses sont manifestes. Par exemple, l'un des principaux domaines dans lesquels les qualifications des enseignants sont déficientes est celui des mathématiques. Face à cette situation, le gouvernement a récemment lancé un programme de recyclage des enseignants du premier cycle de l'enseignement de base (cycle élémentaire) en mathématiques. Il vise également à assurer à ces derniers une formation pour l'enseignement du portugais et des sciences expérimentales. Par ailleurs, parallèlement à la formation, un bon système d'évaluation et de retour d'information est important pour le développement professionnel des enseignants. D'où la nécessité de réformer leurs méthodes d'évaluation et de promotion, comme on le verra ci-après.

Promouvoir les évaluations et renforcer les incitations

Pour améliorer l'efficacité, il est indispensable de mettre l'accent sur les résultats et de mettre en place des systèmes d'évaluation et de responsabilisation efficaces. Des évaluations des établissements ont été réalisées ces dernières années dans le but d'améliorer la qualité³⁴. En juillet 2002, une nouvelle loi portant création d'un vaste système d'évaluation pour tous les établissements d'enseignement, hors enseignement supérieur, a été approuvée, s'appuyant sur l'autoévaluation et l'évaluation externe des établissements, la diffusion publique des résultats et leur homologation, et l'octroi d'avantages aux établissements qui enregistrent les meilleurs résultats. Cela étant, bien que ces diverses dispositions soient judicieuses en théorie, la réforme n'a pas été pleinement mise en œuvre. Il existe aujourd'hui deux examens nationaux : un à la fin de la scolarité obligatoire en mathématiques et en portugais (qui sert à décider si l'élève peut passer dans la classe suivante) et un à la fin du deuxième cycle de l'enseignement

secondaire. En outre, 25 % des élèves sont soumis à des tests à la fin des deux premiers cycles de l'enseignement de base. Jusqu'ici, ces évaluations n'ont pas été utilisées pour déterminer dans quel domaine des améliorations devraient être recherchées, ni pour promouvoir des réformes dans les établissements, ni même pour élaborer des politiques. Il convient de souligner la grande importance de la décision récente de commencer véritablement à utiliser les résultats des évaluations pour élaborer des politiques et améliorer le système. Par exemple, les résultats du test de mathématiques réalisé à la fin de la neuvième année ont été analysés pour relever la qualité de l'enseignement des mathématiques. Des efforts plus systématiques dans ce sens sont nécessaires pour améliorer les systèmes d'évaluation et en communiquer les résultats aux responsables des services d'enseignement (enseignants, chefs d'établissement), à ceux qui les gèrent et à ceux qui les utilisent (enfants et parents), ainsi que pour veiller à ce que les résultats des évaluations soient pris en compte dans les décisions des autorités, la gestion des établissements et le choix des utilisateurs.

Le système d'évaluation des enseignants doit être réformé de manière à tenir compte de ce que ceux-ci effectuent en classe et de la façon dont ils contribuent à améliorer les méthodes dans les établissements. Cela permettrait de donner aux enseignants le sentiment que leur travail est important et apprécié et contribuerait à l'identification des priorités en matière de formation professionnelle. La nouvelle procédure d'évaluation des enseignants est réexaminée dans le contexte de la réforme de l'administration publique prévue pour 2006 (chapitre 2). Ensuite, des dispositifs reliant les promotions et les rémunérations aux résultats seront mis au point de manière à donner de meilleures incitations aux enseignants³⁵. Des recherches réalisées dans ce domaine donnent à penser que les dispositifs d'incitation fondés sur les performances des groupes et des établissements sont plus prometteurs que les systèmes de rémunération au mérite, en vertu desquels certains enseignants reçoivent une rémunération plus élevée en fonction des résultats de leurs élèves à des tests normalisés, et reposant sur l'observation de classes (voir OCDE, 2005c). De tels dispositifs seraient particulièrement adaptés au renforcement des équipes pédagogiques au Portugal où, comme on le verra ci-après, les enseignants sont relativement isolés les uns des autres et où la direction des établissements laisse à désirer.

Il n'y a pas jusqu'ici d'évaluation systématique des réformes et programmes. On pourrait apporter des améliorations au processus de réformes en identifiant les raisons pour lesquelles certaines d'entre elles n'ont pas été couronnées de succès ou n'ont pas été mises en œuvre et en élargissant celles qui se sont révélées efficaces. Les autorités envisagent de mettre en place un système d'information pour suivre l'évolution de la situation dans les établissements à la suite des dernières réformes des programmes, à partir de 2006. C'est là une mesure judicieuse qui doit être mise en œuvre et généralisée. Pour renforcer le processus de réforme, il est absolument indispensable de développer davantage l'évaluation systématique des politiques et des programmes.

Assurer l'autonomie effective des établissements et des enseignants

Un certain nombre de programmes mis en œuvre au cours de la période récente au Portugal se sont traduits par l'octroi d'une plus grande autonomie aux établissements d'enseignement. Les politiques de réduction du taux d'abandon scolaire, de soutien des élèves en difficulté et d'amélioration de la qualité de l'enseignement s'appuient dans une large mesure sur des initiatives individuelles au niveau des établissements. Le ministère de l'Éducation définit les programmes, mais chaque établissement peut adapter son

organisation en fonction des conditions locales. Par exemple, les écoles primaires peuvent librement décider de la répartition de la moitié de leur temps d'enseignement. Le nouveau gouvernement a annoncé sa volonté de donner un rôle central aux établissements scolaires, tout en continuant d'en rationaliser le réseau. L'objectif à moyen terme est de limiter le rôle du ministère de l'Éducation aux fonctions de financement et de régulation du système, de conception et de mise au point des programmes, d'évaluation et de contrôle. Les régions auraient davantage d'autonomie sur le plan de la planification de l'enseignement et de la gestion des ressources physiques et humaines. Les enseignants et les écoles auraient plus d'autonomie et de responsabilités en ce qui concerne les décisions stratégiques, pédagogiques, administratives, financières et organisationnelles. Ainsi, l'allongement récemment approuvé du calendrier du premier cycle et l'enseignement de l'anglais dans les écoles primaires s'inscriront dans le cadre d'un modèle décentralisé et flexible faisant appel à la participation des écoles, de groupes d'écoles, des autorités locales et des associations de parents d'élèves. Simultanément, les résultats et l'évolution des établissements scolaires seront soumis à des évaluations plus strictes. Ce processus de décentralisation s'appuiera sur des contrats d'autonomie conclus entre les établissements scolaires et les autorités publiques, et il commencera par un petit nombre de projets pilotes³⁶. Cette approche s'inspire de l'idée de plus en plus répandue que la délégation de responsabilités aux autorités locales et aux écoles permet des gains d'efficacité (voir OCDE, 2004b et 2005a). Il n'y a pas de modèle universel en ce qui concerne le degré de décentralisation optimal, mais on observe que les autorités locales et les établissements scolaires ont une assez grande autonomie pour adapter le contenu éducatif et/ou affecter et gérer leurs ressources dans la plupart des pays qui obtiennent de bons résultats aux tests du PISA (c'est le cas, par exemple, du Royaume-Uni, de la Corée, de la Finlande, du Japon et des Pays-Bas; l'Australie, en revanche, obtient des résultats supérieurs à la moyenne alors que très peu de responsabilités sont déléguées aux établissements scolaires)³⁷.

L'un des principaux obstacles auxquels se heurte cette stratégie tient au fait que, jusqu'ici, beaucoup d'établissements scolaires portugais n'ont pas utilisé l'autonomie dont ils disposaient déjà. Rares sont ceux qui essaient d'adapter les programmes, de mettre sur pied un soutien spécial en faveur des élèves en difficulté ou d'adopter des pratiques novatrices. Dans la pratique, le système est encore trop rigide et centralisé pour tenir compte comme il convient de l'hétérogénéité des milieux dont sont issus les élèves et des problèmes qui en découlent. Plusieurs facteurs sont vraisemblablement à l'œuvre. Dans un environnement où tout venait du ministère de l'Éducation, la désignation des chefs d'établissement, qui sont élus pour trois ans parmi les enseignants (par tout le personnel enseignant et non enseignant de l'établissement, les représentants des parents et ceux des élèves) pour s'occuper principalement de tâches administratives, ne les prépare pas à prendre des initiatives et des responsabilités. Ils ne reçoivent pas nécessairement une formation préalable ou en cours d'emploi. Cette inadéquation de la formation des chefs d'établissement par rapport à leurs nouvelles responsabilités peut être observée dans beaucoup de pays de l'OCDE, mais elle semble particulièrement prononcée au Portugal. Il est indispensable d'identifier plus précisément (au moyen d'enquêtes, par exemple) les facteurs qui expliquent le décalage existant et de remédier aux problèmes. Plusieurs types d'actions devraient être envisagés :

- Il est tout d'abord indispensable de réexaminer le rôle des chefs d'établissement et leur carrière, et de renforcer leur processus de sélection et de formation. Les enseignants qui

souhaitent changer de carrière devraient être encouragés à assumer ce type de responsabilité. Des systèmes efficaces de formation des chefs d'établissement, leur permettant de diriger effectivement un établissement, existent au Royaume-Uni et en Australie³⁸. À un stade ultérieur, on pourrait leur confier davantage de responsabilités, par exemple en les faisant participer au processus de sélection des enseignants pour veiller à ce que les nouveaux enseignants répondent bien aux besoins particuliers de leur établissement. Ils participent déjà à la sélection, avec les autorités locales, des nouveaux professeurs d'anglais dans l'enseignement élémentaire. Par ailleurs, les nouveaux dispositifs d'évaluation, de rémunération et de promotion devraient sans doute comporter des primes en faveur des chefs d'établissements qui obtiennent de bons résultats.

- Les enseignants doivent être mieux préparés à ce nouvel environnement et leur système d'évaluation et de promotion devrait tenir compte de leurs initiatives et de leur utilisation effective de l'autonomie qui leur est donnée.
- Les équipes pédagogiques doivent être renforcées. Dans l'environnement actuel, les enseignants sont souvent isolés et les conseils pédagogiques d'établissement sont largement sous-utilisés. La grande mobilité des enseignants, notamment en début de carrière (globalement, un tiers environ des enseignants changent d'établissement chaque année) rend difficile la constitution d'équipes pédagogiques solides au sein des établissements. Une loi récente limite la rotation en imposant une affectation minimum de 3 à 4 ans dans le même établissement. Cela devrait contribuer à renforcer les équipes pédagogiques. Dans le même ordre d'idée, il serait souhaitable de promouvoir les activités collectives réalisées par des groupes d'enseignants travaillant ensemble sur un projet. Il serait peut être utile, également, de redéfinir les tâches des conseils pédagogiques; l'Espagne offre un exemple intéressant de la manière dont les enseignants peuvent être plus impliqués dans la vie de l'établissement par le biais de ces conseils (OCDE, 2005c).
- Il est également important que les réformes de l'enseignement soient bien expliquées et mises en œuvre. De fait, le décalage qui existe entre le cadre et son utilisation effective au niveau des établissements reflète aussi un manque de continuité et une application insuffisante des politiques à l'échelon central, ce qui ne facilite pas la diffusion des réformes dans l'ensemble du système.
- Enfin, il y aurait sans doute lieu aussi de mieux informer les parents des possibilités offertes aux établissements scolaires, afin qu'ils puissent inciter ces derniers à les exploiter³⁹.

Conclusions

Globalement, les principaux problèmes que présente le système éducatif ont été identifiés par les autorités, mais une évaluation plus systématique des mesures prises dans le passé et des résultats auxquels elles ont abouti permettrait sans doute de poser un diagnostic plus fin. Les séries de mesures et les réformes lancées récemment ou à l'étude constituent un programme cohérent qui semble aller dans la bonne direction, et assurent utilement la continuité avec les politiques envisagées par l'administration précédente. La stratégie actuelle comprend à la fois des programmes qui devraient avoir des résultats positifs à moyen terme (renforcement des écoles élémentaires, développement de l'enseignement préscolaire et meilleure détection et prise en charge des élèves en

Encadré 3.2. **Résumé des principales recommandations en matière d'éducation**

Accroître l'efficacité économique

- Poursuivre la rationalisation du réseau d'établissements scolaires.
- Établir un plus juste équilibre entre les dépenses salariales et non salariales.
- Envisager des mesures plus radicales pour réduire la masse salariale de manière à consacrer davantage de ressources aux autres postes de dépenses (matériel pédagogique, équipement et entretien des établissements scolaires, services d'orientation professionnelle, etc.).
- Continuer de renforcer la formation initiale et en cours d'emploi des enseignants. Assurer une meilleure adéquation entre les besoins prévisibles du système éducatif et la formation initiale offerte par les instituts pédagogiques. Assurer une formation pédagogique initiale minimum aux enseignants recrutés hors de ces instituts. Rationaliser la formation des enseignants en cours d'emploi et faire en sorte qu'elle réponde mieux aux besoins.

Continuer d'améliorer la pertinence et la qualité des programmes

- Développer l'enseignement professionnel et technique tout en coordonnant l'offre au niveau local, en assurant une bonne adéquation avec les besoins du marché du travail et en améliorant l'information des élèves.
- Continuer de moderniser les programmes à tous les niveaux et suivre de près la mise en œuvre des réformes et leurs effets.
- Développer et renforcer les services d'orientation scolaire et professionnelle à l'intention des élèves.

Améliorer les systèmes d'évaluation à tous les niveaux

- Réformer le système d'évaluation des enseignants et l'utiliser pour les promotions.
- Développer l'évaluation systématique de l'efficacité des politiques et des programmes.
- Veiller à ce que les résultats des évaluations soient pris en compte dans les décisions des autorités, la gestion des établissements et le choix des utilisateurs.

Soutenir les élèves en difficulté et les élèves à risque et éviter l'abandon scolaire

- Veiller à ce que le redoublement ne soit plus considéré comme l'un des meilleurs moyens de remédier au problème des élèves en difficulté.
- Mettre au point des outils permettant d'identifier les élèves menacés d'échec scolaire.
- Envisager d'autres solutions pour réduire la ségrégation des élèves en fonction de leur origine socioéconomique.

Veiller à ce que les établissements et les enseignants puissent utiliser leur autonomie et soient incités à le faire

- Améliorer la sélection, la formation et les fonctions des chefs d'établissement.
- Favoriser l'autonomie dans la promotion des enseignants et des chefs d'établissement.
- Mieux former les enseignants à prendre des initiatives et à utiliser effectivement leur autonomie dans la classe et dans le cadre de projets d'établissement.
- Remodeler les conseils pédagogiques d'établissement et promouvoir les activités collectives des enseignants.
- Informer les parents des possibilités offertes aux établissements, afin qu'ils puissent inciter ces derniers à les exploiter.

difficulté, par exemple) et des mesures qui pourraient avoir un impact favorable à court terme (diversification du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, renforcement des filières professionnelles et technologiques, suppression de la réduction de charges sociales en faveur des entreprises qui embauchent de jeunes travailleurs ayant quitté prématurément le système scolaire). Néanmoins, la mise en œuvre des réformes, une fois qu'elles ont été décidées, continue d'être remise en cause aux niveaux central et régional et au niveau des établissements. Il est important que les programmes actuels soient pleinement mis en œuvre. Une plus large participation de tous les acteurs au processus de réforme serait sans doute utile (le Chili et l'Italie, par exemple, sont parvenus à impliquer les enseignants dans les réformes de l'éducation)⁴⁰. Il est également indispensable i) de développer les services d'orientation pédagogique et professionnelle à l'intention des élèves de manière à les sensibiliser à l'utilité des études, à assurer une meilleure transition entre l'école et la vie active et à les informer des possibilités de reprise d'études à un stade ultérieur, ii) de redéfinir le rôle des chefs d'établissement et d'adapter leur sélection et leur formation, iii) d'identifier et traiter les problèmes à l'origine du décalage entre l'autonomie officiellement accordée aux établissements et le fonctionnement effectif du système, et iv) dans le cadre de la réforme de l'administration publique, de réexaminer l'évaluation des enseignants et des chefs d'établissement et de mettre en place des dispositifs de primes les incitant à suivre une formation appropriée et à améliorer leurs résultats. Des recommandations spécifiques visant à améliorer l'efficacité économique des dépenses d'enseignement et la performance globale du système éducatif sont résumées dans l'encadré 3.2.

Notes

1. La scolarité obligatoire (*ensino básico*) comprend trois cycles consécutifs (deux cycles primaires et un cycle secondaire) suivis de trois années d'enseignement secondaire de deuxième cycle non obligatoire (*ensino secundário*) (voir le tableau synoptique du système éducatif à l'annexe 3.A1). Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, l'enseignement non supérieur est principalement assuré par le secteur public. Les établissements privés accueillent un peu plus de 10 % des élèves dans l'enseignement de base et près de 20 % dans le deuxième cycle du secondaire. Comme aux États-Unis, au Mexique et au Japon, et contrairement à ce que l'on observe dans la plupart des pays de l'UE, les établissements privés sont indépendants des autorités. Ils représentent près de la moitié des établissements préscolaires.
2. En 1991, 12,5 % des jeunes de 10 à 15 ans avaient quitté l'école sans achever leur scolarité obligatoire; la proportion était tombée à 2,7 % en 2001.
3. Voir OCDE (2005b). Cela ne signifie pas que leur niveau d'étude n'influe pas sur leurs perspectives de carrière par la suite.
4. Bien que la rentabilité individuelle des études soit élevée en moyenne, elle est moins importante en début de carrière (voir OCDE, 2003, *Études économiques, Portugal*, annexe, pour quelques estimations).
5. Les familles à bas revenu bénéficient d'aides sociales prenant la forme d'allocations de repas, d'indemnités de logement dans les internats et d'indemnités pour l'achat de manuels scolaires et autres matériels éducatifs, à concurrence de près de 200 euros par enfant et par mois, suivant l'année d'étude et les revenus de la famille. Vingt-sept pour cent environ des élèves de l'enseignement primaire et secondaire bénéficient de cette aide.
6. L'enquête de 2003 fait néanmoins apparaître de légers progrès pour les élèves obtenant les moins bons résultats en mathématiques.
7. Voir OCDE (2004a), tableau 2.6.
8. Ce moindre niveau des dépenses par élève en Europe orientale s'explique sans doute aussi par le prix relatif moins élevé des services éducatifs, dû aux effets Balassa/Samuelson et Baumol.

9. Voir par exemple Afonso et St. Aubyn (2004), Khury, Herweijerand Heesakker (2004), Clements (1999). D'après Afonso et St Aubyn (2005), le faible niveau d'instruction des parents explique dans une large mesure pourquoi l'enseignement est moins efficient au Portugal que dans les autres pays de l'OCDE. Cependant, même les enfants dont la mère a achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire ou a fait des études supérieures obtiennent seulement des résultats voisins de la moyenne OCDE en lecture et des résultats légèrement inférieurs à la moyenne en mathématiques et en sciences.
10. D'après des tests réalisés auprès des élèves, ces petits établissements ont des résultats inférieurs à ceux des grands établissements, en raison à la fois d'un effet de taille (les élèves sont trop peu nombreux pour qu'une interaction et une stimulation profitable puissent avoir lieu) et d'un taux de rotation élevé des enseignants.
11. Le système éducatif portugais est très centralisé. Bien que certaines responsabilités aient été déléguées aux établissements (principalement pour les questions pédagogiques), l'administration centrale conserve les principales attributions, notamment en ce qui concerne le financement et l'affectation du personnel. Dans les régions autonomes de Madère et des Açores, l'éducation relève des autorités régionales.
12. Ces problèmes se reflètent dans une certaine mesure dans les réponses que les Portugais de 15 ans donnent au questionnaire du PISA concernant leur établissement. (Voir la base de données PISA pour plus de détails.)
13. Par exemple, d'après des données de l'UE, le Portugal se classe à l'avant-dernier rang des États de l'UE pour ce qui est des effectifs par enseignant dans le primaire et le premier cycle du secondaire, et au dernier rang dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire.
14. Par exemple, après plusieurs années d'expansion rapide, les budgets de 2003 et 2004 ont fixé à 1.6 % l'augmentation maximum des crédits consacrés à l'enseignement primaire et secondaire.
15. En 2001/2002, près de 60 % des établissements scolaires publics comptaient moins de 30 élèves et 20 % moins de 10 élèves. En dépit de certains progrès (le nombre total d'écoles publiques a diminué de 13 % entre 2001/02 et 2004/05 à la suite de la fermeture d'un certain nombre de petits établissements), en 2004/2005 encore, plus de la moitié des écoles comptaient moins de 30 élèves et 17 % moins de 10 élèves.
16. Dans divers cas, les enseignants peuvent ne pas exercer de fonctions d'enseignement : maladie incapacitante, préretraite (ou départ en retraite au cours de l'année scolaire), activités de gestion d'un établissement, participation à d'autres activités éducatives comme une bibliothèque ou un laboratoire, participation à des activités syndicales. Les enseignants qui sont censés prendre leur retraite en cours d'année devront assumer des fonctions d'enseignement jusqu'à la date de leur départ en retraite. Le nombre d'autorisations permettant d'exercer d'autres activités sans perte de salaire sera réduit, afin de maximiser l'utilisation des ressources humaines disponibles pour l'enseignement.
17. Le même biais se retrouve dans l'éducation récurrente (où plus de 75 % des inscriptions concernent des programmes purement généraux).
18. Voir, par exemple, OCDE/Commission européenne (2004), *L'orientation professionnelle : Guide pratique pour les décideurs*, qui présente notamment des exemples de systèmes efficaces.
19. Après les révisions des programmes de premier et second cycle, la révision des programmes de troisième cycle a commencé en 2002/03. Les principales mesures adoptées sont les suivantes : les mêmes disciplines sont enseignées au cours des trois années; une deuxième langue étrangère et une nouvelle discipline « technologique » sont devenues obligatoires; les cours sont organisés en période de 90 minutes; une nouvelle discipline obligatoire intitulée « initiation aux TIC » et des examens de fin d'étude nationaux en mathématiques et en portugais ont été institués en neuvième année.
20. La journée d'école, qui ne comptait généralement que 4 à 5 heures, a été allongée avec des cours d'anglais, ainsi que des cours d'éducation physique et d'expression artistique.
21. D'après la précédente administration, la continuité de l'enseignement de base, entre le cycle primaire et le premier cycle du secondaire, ne laisse pas la flexibilité qui serait nécessaire pour le premier cycle du secondaire, et il était prévu de réorganiser les cycles d'enseignement en six années de primaire (deux premiers cycles de l'enseignement de base) et six années de secondaire (premier et deuxième cycles du secondaire). La loi-cadre instituant cette réforme n'a pas été adoptée. Le nouveau gouvernement a décidé de ne pas modifier la structure du système.

22. La précédente réforme (2001), abandonnée au bout d'un an, mettait moins l'accent sur les interactions avec le marché du travail.
23. En outre, l'État facilite financièrement l'achat d'ordinateurs peu coûteux par les élèves.
24. D'après le ministère de l'Éducation, en 2003, le taux de redoublement a été de 13 % pour l'enseignement de base et de 33.7 % pour le deuxième cycle de l'enseignement secondaire.
25. Des efforts particuliers sont également consacrés à l'intégration des enfants immigrants, notamment dans le contexte du Secrétariat à l'éducation multiculturelle (*Entreculturas*), créé en 1991. En particulier, le programme d'éducation interculturelle (PEI) (couvrant 50 établissements) a permis d'améliorer les résultats scolaires des enfants non autochtones, ainsi que leur intégration sociale, tout en facilitant l'élaboration de nouveaux programmes. Les autorités travaillent à la mise au point de directives pour l'enseignement du portugais comme deuxième langue dans l'enseignement de base et le deuxième cycle du secondaire. En dépit des progrès accomplis, l'un des principaux problèmes reste la formation du personnel scolaire pour permettre à celui-ci d'accueillir des élèves de milieux culturels multiples.
26. Dans la plupart des pays de l'UE, la scolarité est obligatoire jusqu'à 16 ans, et dans certains autres jusqu'à 15 ans, comme c'est le cas actuellement au Portugal. Les seuls pays où elle est obligatoire jusqu'à 18 ans sont l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, la Hongrie et la Pologne. Le Mexique, en revanche, a étendu la scolarité obligatoire à la première année de préscolarité (pour les enfants de 3 ans) (Guichard, 2005).
27. Chagas Lopez, Medeiros et Pinto (2005), dans « Does school improve equity? Some key findings from Portuguese data », font également observer que la scolarisation des jeunes enfants (dans les années 90) n'a pas eu d'incidence sensible sur les taux de redoublement pour les cohortes d'élèves qui sont actuellement dans l'enseignement secondaire.
28. Un changement d'orientation important est intervenu avec l'adoption de la loi-cadre de 1997, qui a coordonné les dispositions jusqu'alors différentes qui régissaient l'éducation des jeunes enfants et a intégré l'enseignement préscolaire à l'enseignement de base. Voir OCDE (2000) Éducation et garde des jeunes enfants, Notes par pays, Portugal.
29. Les principaux éléments d'une politique efficace de promotion d'un accès équitable à un enseignement préscolaire de qualité ont été identifiés dans OCDE (2001) : approche systémique et intégrée de l'élaboration des politiques et de leur mise en œuvre, partenariat solide et équitable avec le système éducatif, approche universelle de l'accès, notamment pour les enfants ayant besoin d'un soutien particulier, investissements publics substantiels dans les services et les infrastructures, approche participative de l'amélioration et de l'assurance de la qualité, formation et conditions de travail appropriées pour le personnel dans toutes les formes de prestations, cadre stable et programmes à long terme de recherche et d'évaluation.
30. L'introduction d'un crédit d'impôt en 1999, en remplacement du régime antérieur de déductions fiscales, constituait une amélioration en termes d'incidence sur la redistribution, bien que, d'après Reis, cette incidence paraisse très peu importante.
31. Voir European Group of Research on Equity of the Educational Systems (2003).
32. Voir Ladd (2002) et OCDE (2002).
33. D'après OCDE (2005c), les programmes les plus efficaces impliquent les enseignants dans des activités d'apprentissage comparables à celles qu'ils utiliseront avec leurs élèves et encouragent la création de communautés d'apprentissage d'enseignants.
34. Voir ministère de l'Éducation (2004).
35. Le fait que 40 % des enseignants aient déjà atteint les deux derniers grades de leur carrière constituera une difficulté supplémentaire.
36. La possibilité de conclure des contrats d'autonomie entre les établissements scolaires et le ministère de l'Éducation existe déjà dans la loi, mais jusqu'ici seul un contrat a été formalisé.
37. Dans le cas de la Corée, et jusqu'à un certain point dans celui du Japon, les bons résultats aux tests du PISA ont également été attribués au large recours au tutorat privé pour compléter l'enseignement public.
38. Voir OCDE (2005c). Au Portugal, il n'est même pas nécessaire d'avoir reçu une formation préalable dans le domaine de la gestion des établissements scolaires pour devenir chef d'établissement.

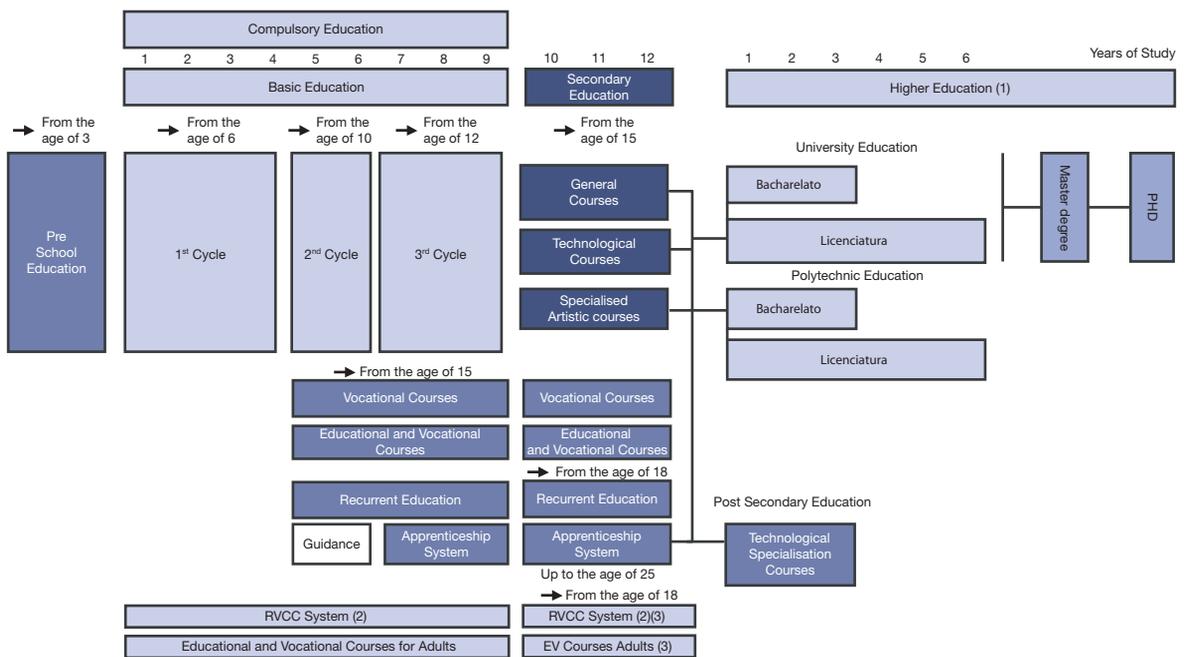
39. L'expérience des autres pays de l'OCDE montre qu'une attention particulière doit être accordée aux établissements des quartiers socio-économiques défavorisés, afin d'aider les parents à jouer un rôle actif dans les établissements.
40. Voir OCDE (2005c) *op cit.*

Bibliographie

- Afonso, A. et M. St. Aubyn (2004), « Non-parametric Approaches to Education and Health Expenditure Efficiency in the OECD », *Documento de Trabalho 01/2004/DE/CISEP/UECE*, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisbonne.
- Afonso, A. et M. St. Aubyn (2005), « Cross-country Efficiency of Secondary Education Provision: a Semi-parametric Analysis with Nondiscretionary Inputs », Département d'économie, Institut supérieur d'économie et de gestion (ISEG), documents de travail de l'Université technique de Lisbonne, n° 2005/05.
- Chagas Lopez, M., C. Medeiros et A. Pinto (2005), « Does school improve equity? Some key findings from Portuguese data », document non publié.
- Clements, B. (1999), « The efficiency of education expenditure in Portugal », *IMF Working Papers*, n° 179.
- European Group of Research on Equity of the Educational Systems (2003), *Equity of the European Educational Systems: A Set of Indicators*.
- Guichard, S. (2005), « The education challenge in Mexico: delivering good quality education to all », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 447.
- Khury, B., L. Herweijerand et R. Heesakker (2004), « Education » in *Public Sector Performance: An international comparison of education, health care, law and order and public administration*, Office de planification sociale et culturelle, La Haye.
- Ladd, H.F. (2002), « School Vouchers: A Critical Review », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, n° 4, pp. 3-24.
- Ministère de l'Éducation (2004), *Rapport national sur le développement de l'éducation au Portugal*.
- OCDE (2000), *Éducation et garde des jeunes enfants, Notes par pays, Portugal*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Petite enfance, grands défis : Éducation et structures d'accueil*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *Des innovations qui marchent dans l'enseignement : Choix de l'école et orientation du système éducatif*, CERI/CD (2002)5, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : Premiers résultats de PISA 2003*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *What Makes School Systems Perform? Seeing School Systems Through the Prism of PISA*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *School Factors Related to Quality and Equity: Results from PISA 2000*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *De l'école à la vie active*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Le rôle crucial des enseignants : Attirer, former et retenir des enseignants de qualité*, OCDE, Paris.
- OCDE/Commission européenne (2004), *L'orientation professionnelle – Guide pratique pour les décideurs*, qui présente notamment des exemples de systèmes performants, OCDE, Paris.
- Reis (2000), « Impacto do pacote fiscal de OE99 nas receitas de IRS », ministère portugais des Finances, Groupe de travail, n° 18.

ANNEXE 3.A1

Tableau synoptique du système d'enseignement et de formation



1. Le Bacharelato correspond au baccalauréat; la licenciatura, qui fait partie du cycle est obtenue au bout de trois ans. En vertu du système européen harmonisé, introduit à compter de 2006-07, le premier cycle (Licenciatura) dure trois ans; le master (mestrado) une ou deux années supplémentaires et est suivi d'un troisième cycle pour le Doctorat (voir chapitre 4).
2. RVCC = reconnaissance, validation et certification des connaissances.
3. Au niveau du secondaire, ces modalités seront en place à compter du deuxième trimestre de 2006.

Source : Ministère de l'Éducation.

Chapitre 4

Moderniser l'économie en améliorant l'enseignement supérieur, la formation des adultes et l'innovation

Le présent chapitre passe en revue l'enseignement supérieur, la formation des adultes et les activités de recherche-développement qui – avec l'enseignement primaire et secondaire – jouent un rôle de premier plan dans la modernisation économique et le relèvement des niveaux de vie au Portugal. Le retour sur investissement pouvant être très élevé dans ces domaines, les financements privés devraient être accrus. Le système d'enseignement supérieur a aussi besoin d'être réorganisé en profondeur et rationalisé. On peut attendre d'importants effets de synergie de ces réformes car l'amélioration du niveau de formation de la population active et de la population en général facilite la création et la diffusion de l'innovation ainsi que l'utilisation des technologies de l'information et des communications. Le présent chapitre examine aussi le plan présenté récemment par le gouvernement pour stimuler l'innovation et fait valoir que les politiques devraient être axées sur l'amélioration de l'efficacité des incitations fiscales existantes, le renforcement des liens entre les entreprises et les établissements publics de recherche et la création d'un environnement concurrentiel, principal moteur du développement d'entreprises innovantes.

Il est de plus en plus reconnu qu'une population ayant un meilleur niveau de formation est sans doute plus innovante de manière générale et plus apte à s'adapter aux changements technologiques, autant de conditions indispensables à la préservation de la compétitivité et à la progression de la productivité du Portugal. Un renforcement de la base de connaissances s'impose face à la vive concurrence exercée par les pays émergents aussi bien dans les activités à faible intensité de qualifications que dans les activités à plus forte intensité de qualifications. Une amélioration de l'enseignement primaire et secondaire est nécessaire, mais elle ne suffira pas à répondre à la demande croissante et changeante de compétences. La couverture et la qualité de l'enseignement supérieur devront aussi être améliorées, en s'attachant en particulier à la science et à la technologie. En outre, compte tenu du très important déficit de qualifications de la population active et des décalages habituels dans l'amélioration des résultats, l'éducation permanente doit être réorganisée. Enfin, l'amélioration des activités d'innovation des entreprises et des instituts de recherche et le renforcement de leurs interactions peuvent aussi contribuer à accroître le potentiel de croissance du Portugal. Les autres importantes conditions fondamentales de l'amélioration de l'innovation et de la croissance sont notamment une plus grande déréglementation des marchés du travail et des produits, examinée dans le chapitre 5.

Assurer une amélioration de l'enseignement supérieur pour un plus grand nombre

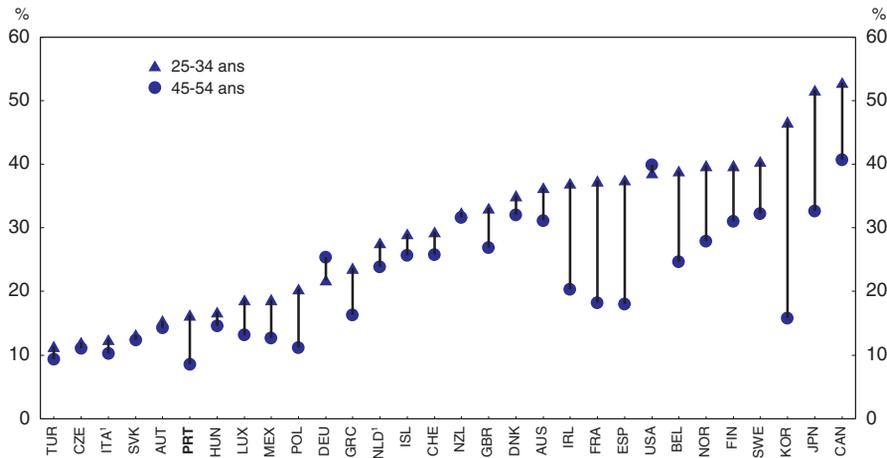
L'accès à l'enseignement supérieur reste trop limité et sélectif malgré une rentabilité relativement élevée

Dans l'enseignement supérieur, le nombre d'étudiants a doublé au cours des dix années qui ont précédé 2002-03, augmentation aussi observée en Corée, au Mexique et dans les nouveaux membres de l'UE, par exemple. Néanmoins, les résultats de l'enseignement supérieur, mesurés par le nombre de diplômés, même dans le groupe des 25 à 34 ans, restent parmi les plus faibles de la zone OCDE (graphique 4.1). Les facteurs qui jouent un rôle important dans la participation encore limitée à l'enseignement supérieur sont les déficiences de l'enseignement secondaire portugais (voir chapitre 3) et le faible niveau d'instruction de nombreux parents. Comme dans tous les pays, le milieu socioéconomique détermine dans une large mesure l'entrée des jeunes dans l'enseignement supérieur; au Portugal, toutefois, l'accès est plus sélectif que dans beaucoup d'autres pays et la participation des étudiants des milieux socioéconomiques défavorisés reste particulièrement faible¹.

Jusqu'au début des années 2000, un grand nombre d'emplois non qualifiés étaient encore créés, le taux d'activité des travailleurs moins formés était proche de celui des hommes du groupe d'âge intermédiaire et la différence des taux de chômage entre les différents niveaux de formation n'était pas très importante. Mais la situation évolue. En outre, des compétences comme celles des scientifiques et des ingénieurs, ainsi que des gestionnaires bien au fait des techniques de marketing, contribueraient à la modernisation de l'économie et à son adaptation à l'économie mondiale. Pourtant ces compétences font

Graphique 4.1. Résultats de l'enseignement supérieur

En pourcentage de la population du groupe d'âge



1. Données pour 2002.

Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.

défaut. Les données sur la rentabilité de l'enseignement supérieur montre que ces études ont une forte incidence sur les gains. Cardoso (2004) considère que le scepticisme qui prévaut actuellement quant au bien-fondé d'un investissement dans l'enseignement supérieur n'est pas justifié : la différence de gains entre les personnes ayant suivi des études supérieures et celles n'ayant suivi que des études secondaires est importante et n'a cessé de s'accroître – de 1 point par an en moyenne à la fin des années 90 – à peu près comme dans les autres pays de l'OCDE. Les résultats sont conformes aux estimations des taux de rentabilité privés de l'enseignement supérieur (OCDE, *Étude économique du Portugal*, 2003). En outre, la proportion de diplômés exerçant un emploi ne correspondant pas à leur niveau de formation (c'est-à-dire un emploi n'exigeant pas de diplôme universitaire) a diminué. Ces résultats sont compatibles avec l'idée selon laquelle un progrès technologique privilégiant les compétences dans certains secteurs augmente la productivité des travailleurs ayant un plus haut niveau de formation.

Si le nombre d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur s'est accru, le taux d'obtention de diplômes a beaucoup moins progressé, ce qui signifie que les taux d'abandon et d'échec sont très élevés. Dans ces conditions, le pays manque de scientifiques et d'ingénieurs malgré les taux de rentabilité élevés de ce type d'études. Ces mauvais résultats peuvent s'expliquer par les coûts d'opportunité (à court terme) de la poursuite d'études supérieures et la faible efficacité de certaines institutions de l'enseignement supérieur. La performance médiocre des étudiants de l'enseignement supérieur reflète aussi le faible niveau de compétences à l'entrée, c'est-à-dire les connaissances acquises par les étudiants sortant du deuxième cycle du secondaire².

Le système d'enseignement supérieur doit être rationalisé et attirer un nouveau public

L'expansion de l'enseignement supérieur est imputable pour l'essentiel au développement des établissements non universitaires, c'est-à-dire les écoles polytechniques, qui représentaient plus de 42 % de l'ensemble des étudiants en 2001. Aujourd'hui, avec 30 universités et 130 écoles polytechniques, il y a surcapacité dans l'enseignement tertiaire et probablement un trop grand nombre d'établissements³. Pour

faire face à la demande en rapide augmentation, des cursus peu coûteux ont été mis en place, en particulier dans le secteur privé, de sorte que la qualité et la diversité de l'offre par rapport aux besoins du marché du travail sont un motif de préoccupation. Le nombre d'étudiants potentiels diminuant actuellement (en raison des évolutions démographiques)⁴, une vice concurrence s'exerce entre les établissements pour attirer des étudiants et les établissements privés se trouvent dans une situation plus difficile, car les frais de scolarité y sont plus élevés et l'enseignement dispensé de qualité généralement moindre – encore qu'il y ait des établissements privés où l'enseignement reste de très bonne qualité. La qualité de l'enseignement scientifique, en particulier, doit être améliorée. Le niveau souvent insuffisant atteint par les étudiants du secondaire en mathématiques et en sciences rend la tâche difficile. Un autre facteur de la faiblesse de l'enseignement scientifique dans certains établissements d'enseignement supérieur tient au fait que ces cursus sont plus coûteux et que les établissements ne souhaitent pas ou ne peuvent pas engager les dépenses correspondantes.

La performance de l'enseignement supérieur varie suivant les institutions. Les universités sont plus sélectives que les écoles polytechniques et assurent généralement un enseignement de meilleure qualité. Les universités publiques sélectionnent les étudiants et les frais de scolarité y sont modérés. Elles tendent donc à attirer les meilleurs étudiants, qui viennent souvent des familles les plus aisées et les plus instruites, en raison du coût d'opportunité de la poursuite des études et du fait que ce sont ces étudiants qui ont obtenu les meilleurs résultats dans le secondaire. Le nombre de professeurs agrégés enseignant dans l'enseignement supérieur s'est accru considérablement (dans les universités publiques, ils représentent aujourd'hui un peu plus de la moitié du corps enseignant) et la capacité des universités d'offrir des programmes pour doctorants s'est aussi accrue. En revanche, les écoles polytechniques sont confrontées à des problèmes de qualité déficiente, dans certains cas, et de manque de clarté des objectifs pour ce qui est de leur rôle dans l'ensemble du système d'enseignement supérieur. Le nombre d'élèves inscrits a diminué depuis quelques années et cette baisse devrait être encore plus marquée aujourd'hui, puisque les règles de sélection pour l'accès à l'enseignement supérieur ont été durcies.

Le système d'enseignement supérieur devrait être réorganisé en profondeur et rationalisé, ce qui implique nécessairement une réduction du nombre d'établissements au moyen de regroupements, voire de fermetures, ainsi que la rationalisation des disciplines enseignées, compte tenu des besoins futurs. Si le rapport moyen étudiants/enseignants se situait aux alentours de 12 dans les universités publiques (13 dans les écoles polytechniques publiques) en 2002, il y a des établissements où il n'y a pas d'étudiants inscrits et des établissements où certaines filières n'ont que peu d'étudiants, voire pas d'étudiants, alors que certains enseignants assurent des cours dans plusieurs matières. La loi de 2003 établit que le ministère peut supprimer les filières dans lesquelles peu d'élèves sont inscrits ou les filières et établissements qui sont mal placés dans le système d'accréditation (voir ci-après), le nouveau gouvernement ayant fait part de son intention de rationaliser le système d'enseignement supérieur. Mais le processus d'accréditation n'a pas encore commencé et les détails et le calendrier de la réorganisation prévue restent inconnus. Face au déclin du nombre d'étudiants potentiels dans les écoles polytechniques, ces établissements devraient chercher à attirer un nouveau public, notamment des adultes devant se recycler.

Amélioration de la qualité et de la diversité grâce à des objectifs plus clairs et à une meilleure évaluation...

Le système d'enseignement supérieur devrait être diversifié et spécialisé, pour répondre aux besoins changeants de l'économie et de la société dans son ensemble et pour préparer les étudiants à acquérir de nouvelles compétences une fois qu'ils sont diplômés et tout au long de leur vie active. Les objectifs des divers établissements devraient être clairement définis. Les universités devraient être chargées de l'enseignement et de la recherche, c'est-à-dire de l'accumulation du savoir et de la génération d'idées nouvelles dans divers domaines, en travaillant en coopération avec les entreprises, le cas échéant. Le gouvernement se préoccupe à juste titre du renforcement des liens internationaux et de l'établissement de réseaux internationaux de recherche, pour garantir la qualité des programmes.

Dans le système d'enseignement supérieur de manière générale, les écoles polytechniques devraient jouer un rôle complémentaire à celui des universités et une certaine spécialisation serait souhaitable. Elles devraient être plus réactives aux besoins du marché et de l'industrie. Compte tenu de leur large dispersion dans l'ensemble du pays, elles devraient aussi participer au développement de l'éducation permanente. Les changements en cours visant à créer davantage de souplesse pour les études à temps partiel et à reconnaître les compétences acquises dans le système d'admission pourraient faciliter l'inscription d'étudiants qui travaillent. Les écoles polytechniques sont bien placées pour renforcer les partenariats avec l'enseignement secondaire et pourraient aussi établir des liens plus étroits avec les universités. Les autorités soulignent l'importance de l'établissement de « réseaux de connaissances », impliquant les divers sous-systèmes d'enseignement et les institutions de recherche. Il faudrait pour cela fixer des objectifs précis pour ces différents sous-systèmes⁵.

Les politiques devraient avoir pour objectif d'assurer des améliorations qualitatives et une plus grande égalité d'accès à l'enseignement supérieur. Il faudrait parvenir à augmenter les taux de réussite et à réduire les taux d'abandon dans les universités et les écoles polytechniques, en particulier les premières années. Les règles de sélection à l'entrée ont été modifiées plusieurs fois; après une période d'accès sélectif à l'enseignement tertiaire, les conditions d'entrée ont été assouplies à la fin des années 80. Puis, à compter de 1998, l'examen national de fin du secondaire a été réintroduit comme condition préalable à l'entrée dans l'enseignement supérieur. Un *numerus clausus* généralisé limite quantitativement les admissions dans l'ensemble des filières des établissements d'enseignement supérieur, universités ou écoles polytechniques, publiques ou privées⁶. La loi de 2003 réglementant l'enseignement supérieur stipule que les étudiants finissant le deuxième cycle du secondaire avec des résultats inférieurs à la moyenne dans seulement deux matières fondamentales prédéfinies pour chaque cursus n'ont pas accès au système du *numerus clausus*, cette règle devant être appliquée à partir de 2005-06⁷. Les établissements seront habilités à relever le seuil d'admission, donc à se montrer plus sélectifs; mais ils ne pourront pas l'abaisser. Cette mesure aura vraisemblablement surtout une incidence sur les quelques établissements qui ont eu tendance à accepter des étudiants moins qualifiés.

L'évaluation systématique de l'enseignement supérieur, qui contribuerait à améliorer la qualité des services d'enseignement, se fait toujours attendre. Des procédures d'évaluation des cursus ont été mises en place voilà plusieurs années; les évaluations, internes et externes, devaient être réalisées tous les cinq ans. La loi de 2003 a établi en

outre un système d'accréditation afin d'assurer que les établissements répondent à des critères de qualité dans des domaines d'étude particuliers⁸. Cependant, dans la pratique, les évaluations n'ont pas été systématiques et le système d'homologation n'a pas été mis en œuvre. Il importe de concevoir, réglementer et mettre en œuvre un tel système, sur la base des pratiques déjà en vigueur au niveau international, y compris au niveau européen. Les conditions d'admission des étudiants ayant été durcies et des normes de qualité pour les établissements d'enseignement supérieur ayant été établies, il serait souhaitable de supprimer le *numerus clausus* généralisé. Les limitations quantitatives sont un instrument inefficace pour réguler les admissions dans l'enseignement supérieur, car elles faussent les signaux associés à la rentabilité de l'enseignement qui sont émis par le marché du travail. Ces signaux devraient influencer sur les décisions des étudiants lorsqu'ils choisissent le cursus où ils vont « s'investir ».

Les autorités ont lancé plusieurs projets pour procéder à une évaluation globale du système d'enseignement supérieur : *premièrement*, une évaluation du système doit être réalisée par l'OCDE en 2006; *deuxièmement*, une évaluation des pratiques d'accréditation et d'évaluation a été confiée au réseau européen de garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur (ENQA); *troisièmement*, un système volontaire d'évaluation institutionnelle a été confié à l'Association européenne des universités. Dans la pratique, toutefois, la réorganisation du système d'enseignement supérieur ne commencera vraisemblablement pas avant que les résultats des études internationales en cours ne soient disponibles. Pour assurer une plus grande rapidité de mise en œuvre, des mesures devraient être prises entre temps pour revoir la loi existante sur l'évaluation et établir le cadre juridique approprié.

... ainsi qu'à un renforcement de la concurrence

Un certain degré de concurrence est souhaitable dans l'enseignement supérieur aux différents niveaux : i) entre les universités, ce qui implique que les étudiants aient accès à des informations suffisantes; ii) entre les enseignants, ce qui exige une meilleure évaluation, et iii) entre les étudiants, ce qui suppose qu'ils répondent à des critères d'admission appropriés. Certains éléments de concurrence jouent déjà dans l'enseignement supérieur au Portugal comme dans beaucoup d'autres pays européens : les étudiants se concurrencent effectivement pour les places disponibles dans le système de *numerus clausus*; les établissements rivalisent de plus en plus entre eux pour attirer des étudiants car la capacité est abondante alors que les cohortes d'étudiants diminuent; le personnel universitaire se concurrence pour obtenir une part des fonds de recherche fournis par la Fondation pour la science et la technologie et d'autres organismes de financement. Les autorités cherchent aussi à renforcer la concurrence en introduisant des indicateurs de performance dans la formule de financement (voir ci-après). En outre, bien qu'elles ne soient pas encore appliquées, les réglementations prévoient que seules les universités ayant fait l'objet d'une évaluation de qualité positive seront autorisées à offrir des programmes de doctorat.

Cependant, il n'existe pas de système général pour l'évaluation individuelle du personnel universitaire. Comme dans d'autres pays de l'OCDE, il est difficile d'obtenir des informations fiables et pertinentes sur la qualité des enseignants. Les étudiants choisissent généralement des établissements proches de chez eux. S'agissant des méthodes d'enseignement utilisées au Portugal, comme ailleurs en Europe, on se préoccupe de plus en plus de passer d'un système encourageant la transmission d'un

savoir spécifique (qui sera vraisemblablement obsolète à l'avenir) à un système de renforcement des qualifications, notamment pour développer l'aptitude à acquérir de nouvelles qualifications à l'avenir (apprendre à apprendre). Les autorités ont l'intention de se conformer au processus de Bologne et les institutions d'enseignement supérieur commencent de mettre en œuvre ce processus, qui devrait être achevé d'ici à 2010 d'après les directives de l'UE (voir annexe 4.A1).

Une plus grande souplesse est requise dans le profil de carrière des enseignants, de façon à permettre l'avancement au mérite plutôt qu'à l'ancienneté. Cela sera difficile à mettre en œuvre sans accroître la masse salariale globale. Un autre moyen d'améliorer la qualité de l'enseignement serait de revoir les pratiques de mobilité et de fournir des informations sur les compétences. Établir des notes minimales pour les procédures d'admission des étudiants, comme on l'a fait récemment, ou limiter le nombre de redoublements pour les étudiants n'obtenant pas de bons résultats, sont aussi des mesures qui peuvent contribuer à améliorer la qualité de l'enseignement.

Les universités jouissent d'une autonomie limitée, même si chaque établissement est libre d'organiser sa structure interne par département et par faculté. L'autorisation des pouvoirs publics est toujours nécessaire pour les grands investissements et ce sont eux aussi qui établissent le nombre de postes pour le personnel enseignant et non enseignant et qui déterminent le *numerus clausus*. Le gouvernement actuel a fait part de son intention de revoir la loi sur l'autonomie des universités, afin de donner davantage de latitude aux différents types d'établissements, tout en augmentant leur niveau de responsabilité. En échange de davantage d'autonomie dans leur organisation et leur gestion, les établissements devront ajuster leur gouvernance de façon à s'acquitter de leurs obligations en matière de responsabilité et de redevabilité. Il reste à voir si les établissements se verront attribuer une marge de manœuvre suffisante pour l'établissement des droits de scolarité⁹. L'ouverture des établissements sur l'extérieur et, par exemple, une plus grande participation des actionnaires extérieurs aux organes de gouvernance, comme proposé dans la stratégie de gouvernement, seraient souhaitables.

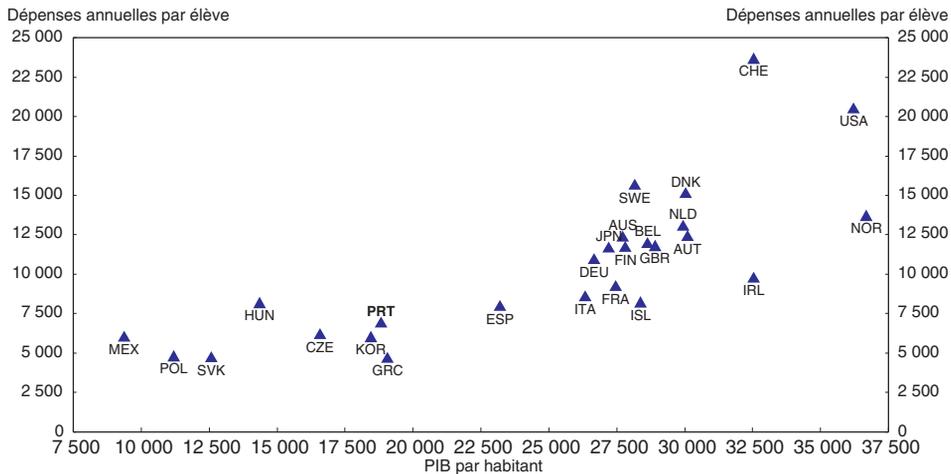
Réforme du financement de l'enseignement supérieur

Il n'y a pas de dépenses excessives évidentes dans l'enseignement supérieur

Les dépenses totales au titre de l'enseignement supérieur ont progressé au même rythme que les inscriptions. Les dépenses par étudiant restent relativement faibles (à l'exclusion des activités de R-D), aussi bien par rapport aux autres pays de l'OCDE que par rapport aux autres niveaux d'enseignement (graphiques 4.2 et 4.3). Les contribuables financent 90 % des dépenses nationales au titre de l'enseignement supérieur¹⁰. Le soutien à l'enseignement supérieur (et à l'innovation) constitue une priorité budgétaire au Portugal. Cependant, la faible croissance de l'économie et l'orientation restrictive de la politique budgétaire limitent les sommes qui peuvent être dépensées dans ce domaine.

Bien qu'il n'y ait pas de dépenses excessives évidentes dans l'enseignement supérieur, d'importants gains d'efficacité pourraient probablement être réalisés en rationalisant l'offre de services (réaffectation des ressources entre les domaines, suppression des filières ayant peu d'étudiants, etc.)¹¹. Le regroupement de certaines universités ou écoles polytechniques et la création de « réseaux de connaissances » pourraient aussi contribuer à réaliser des économies d'échelle et à améliorer la qualité. Pour le moment, les inscriptions diminuent et le budget de 2006 au titre de l'enseignement supérieur prévoit

Graphique 4.2. Dépenses au titre de l'enseignement supérieur en pourcentage du PIB par habitant



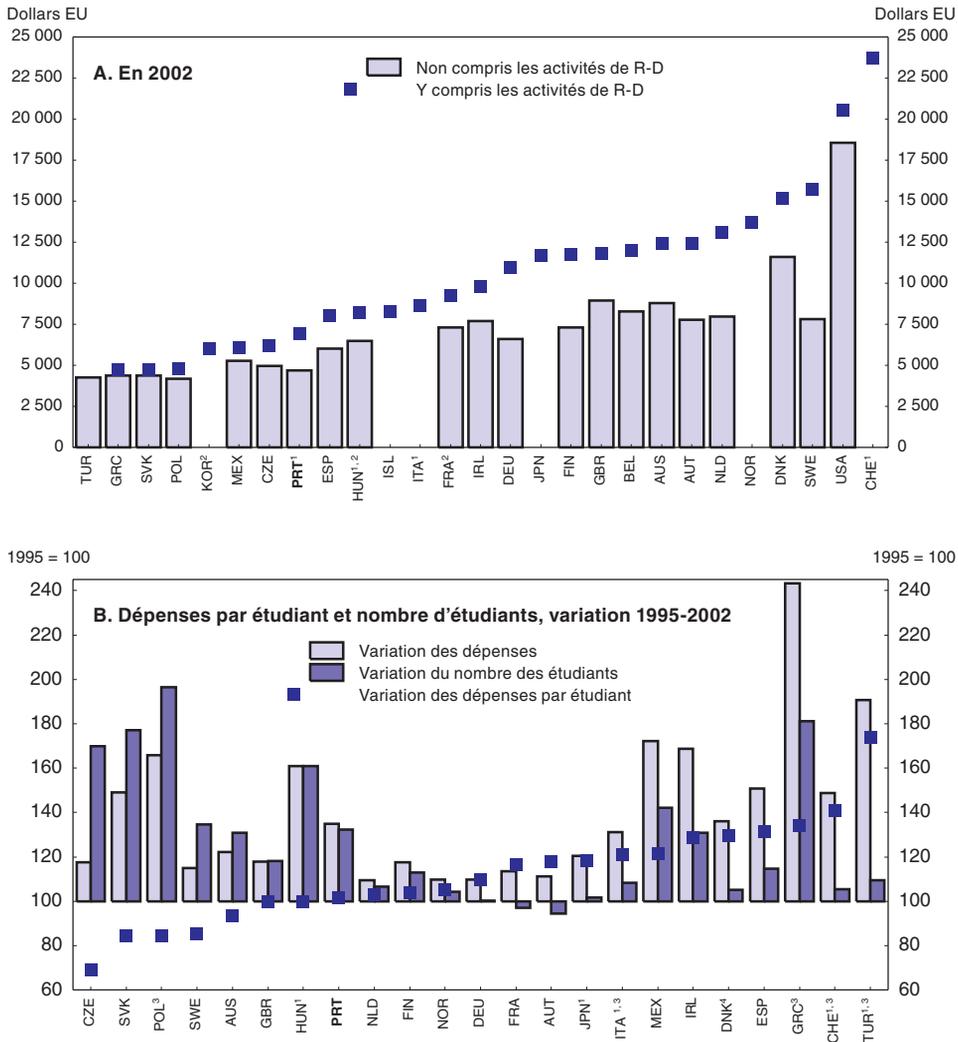
Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.

une augmentation des dépenses par étudiant – d'environ 3 % par rapport à 2005. À long terme, toutefois, l'incidence des tendances démographiques pourrait être annulée par les politiques actuelles visant à encourager un plus large accès à l'éducation, à améliorer le taux de poursuite des études jusqu'à la fin du secondaire et à attirer un nouveau public dans l'éducation permanente. La stratégie du gouvernement, si elle réussit, devrait inciter une plus grande proportion de jeunes et d'adultes à poursuivre des études supérieures. L'État ne disposera pas des ressources budgétaires requises pour fournir à tous une éducation de bonne qualité – et il ne devrait pas non plus utiliser les ressources budgétaires à cette fin. En général, les fonds publics sont sans doute mieux dépensés au titre de l'enseignement préscolaire et de la scolarité obligatoire, qui sont les principaux déterminants de l'équité pour ce qui est des résultats d'éducation (Carneiro et Heckman, 2003).

Du point de vue de l'équité, on peut s'interroger sur le bien-fondé du financement public de l'enseignement supérieur, car une grande partie des effets positifs de ces dépenses vont à une petite proportion de la population qui tend à être relativement aisée. Le soutien public est toutefois justifié pour faciliter l'accès des plus défavorisés. Il peut revêtir la forme de prêts aux étudiants (qui reviennent à différer les droits de scolarité) et de bourses – qui devraient être accordées à ceux qui ont des problèmes financiers et non pas simplement au mérite. Environ un quart des étudiants portugais reçoivent une aide de l'État¹². L'aide mensuelle moyenne reçue par un étudiant est toutefois très peu importante au Portugal et la composante sociale est faible. Les autorités introduisent une nouvelle formule pour le calcul de l'aide sociale et des bourses pour l'enseignement supérieur, qui vise à une plus grande équité sociale.

Le financement de l'enseignement supérieur devrait être modifié de la façon suivante. *Premièrement*, le système de financement public des établissements d'enseignement supérieur doit être clarifié. À cet égard, une nouvelle formule est établie pour répartir les fonds publics. *Deuxièmement*, les ressources budgétaires devraient être complétées par d'autres sources de financement. Un recours plus large aux droits de scolarité, conjugué à un système de prêts bien conçu et à une aide de l'État aux étudiants les plus démunis,

Graphique 4.3. **Dépenses annuelles par étudiant dans l'enseignement supérieur**



1. Établissements publics seulement.
2. Les dépenses de recherche-développement au niveau tertiaire et, par conséquent, les dépenses totales y compris la R-D sont sous-estimées.
3. Dépenses publiques seulement.
4. Postsecondaire non tertiaire inclus.

Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.

contribuerait au financement et serait plus équitable. *Troisièmement*, les partenariats entre les entreprises et les universités devraient être développés. Diverses options sont envisageables, comme en témoigne l'expérience dans beaucoup d'autres pays, qui ont pris des mesures pour encourager les relations entre les milieux scientifiques et l'industrie (OCDE, 2006)¹³.

Le système de financement public est révisé de façon à intégrer des incitations à la performance

Le système de financement public devrait être plus prévisible et utilisé pour encourager la performance. Des mécanismes de financement des universités fondés sur la performance sont déjà utilisés dans plusieurs pays de l'OCDE, notamment en Australie,

aux États-Unis, aux Pays-Bas, en Suède, en Suisse et au Royaume-Uni. Ils intègrent à la fois des indicateurs liés aux ressources et des indicateurs axés sur la production (OCDE, 2005b, encadré 4.6). Les autorités portugaises introduisent maintenant aussi un mécanisme de financement lié à la performance pour les établissements publics d'enseignement supérieur afin de répondre aux préoccupations de qualité.

La nouvelle formule de financement, approuvée avec le budget de 2006, comporte deux facteurs principaux évaluant la qualité. *Premièrement*, elle favorise les établissements d'enseignement supérieur jugés plus performants sur la base du nombre d'étudiants obtenant un *bacharelato* (universités ou écoles polytechniques) et du nombre de masters et de doctorats délivrés par les universités. Un risque de cette formule, toutefois, est qu'elle pourrait inciter les établissements à être plus indulgents et à accorder davantage de diplômes. Le gouvernement se propose de limiter ce risque en introduisant un système d'évaluation et de contrôle de la qualité crédible. *Deuxièmement*, la formule privilégie les établissements qui embauchent des enseignants plus qualifiés¹⁴. Le volume des fonds nécessaires pourrait s'en trouver accru. Les autorités s'attendent à ce que la réorganisation prévue des établissements conduise à des gains d'efficacité et assouplisse les contraintes budgétaires. Néanmoins, une augmentation des financements de source privée devra intervenir pour assurer un enseignement supérieur de bonne qualité à un plus large public.

L'augmentation des droits de scolarité devrait être associée à des prêts aux étudiants bien conçus

Pour un financement adéquat, il faudrait conjuguer ressources budgétaires, droits de scolarité – à condition qu'un système bien conçu d'aide aux étudiants défavorisés soit en place – et partenariats avec des entreprises ou des centres de recherche. Les établissements privés, qui peuvent librement déterminer leurs droits de scolarité, appliquent des droits qui représentent le coût du cursus. Cela n'est pas le cas des établissements publics, où les droits de scolarité sont relativement faibles, alors que la prime de salaire pour les étudiants ayant un diplôme universitaire est forte. La déréglementation partielle des droits des établissements publics en 2003 devait favoriser la concurrence, les établissements de bonne qualité appliquant des droits plus élevés et les autres des droits plus faibles pour attirer davantage d'étudiants. Cependant, l'écart entre les droits minimaux et les droits maximaux pouvant être appliqués est peu important et les établissements ne peuvent déterminer le nombre d'étudiants qu'ils admettent car c'est l'État qui détermine le *numerus clausus* annuel.

L'enseignement supérieur peut être financé de différentes manières : le petit nombre de pays de l'OCDE qui appliquent des droits de scolarité importants ont introduit des prêts ou des subventions pour atténuer les effets négatifs sur les étudiants à bas revenu (encadré 4.1). Le système portugais devrait être soigneusement conçu pour l'adapter aux conditions du pays. Le gouvernement actuel a annoncé son intention de développer le système de prêts aux étudiants, en l'ouvrant à l'ensemble des étudiants et en assurant une bonification des taux d'intérêt¹⁵. Des doutes subsistent quant au recours envisagé à des bonifications de taux, toutefois, car cette mesure bénéficierait à tous les étudiants, y compris ceux dont le revenu sera probablement plus élevé à l'avenir que le revenu du contribuable portugais moyen. Dans certains pays, le remboursement des prêts est fonction du revenu gagné dans la vie active, de façon à introduire une certaine équité.

Accroître les droits de scolarité serait non seulement plus équitable mais aussi plus efficient (Joumard et autres, 2004). Les étudiants seraient plus attentifs à la qualité de

Encadré 4.1. **Expérience des pays de l'OCDE en matière de financement de l'enseignement supérieur**

Face aux contraintes de plus en plus importantes pesant sur les finances publiques, les droits de scolarité ont été considérablement augmentés dans certains pays de l'OCDE pour accroître les dépenses au titre de l'enseignement supérieur. Ces droits sont aussi justifiés du point de vue économique et du point de vue de l'équité, car les individus ayant fait des études supérieures en tirent d'importants gains personnels et il n'est pas équitable dans ces conditions de recourir à un financement public général sur une grande échelle comme le font un grand nombre de pays de l'OCDE. Un nombre limité de pays de l'OCDE (pays anglophones, plus Japon et Corée) appliquent des droits de scolarité importants complétés par des prêts et/ou des subventions aux étudiants venant de familles à faible revenu, sans signe d'effet négatif sur la participation ou l'équité (Blöndal et autres, 2002). Parmi ces pays, quelques-uns (par exemple l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni) ont aussi assujéti le remboursement des prêts aux revenus obtenus après le diplôme, ce qui fournit ainsi une certaine assurance aux étudiants n'ayant pas la possibilité de rembourser. Aux États-Unis, où le remboursement n'est pas tributaire du revenu, le taux de défaillance est assez élevé.

Il semble moins fondé d'octroyer des subventions ou des prêts assortis de taux inférieurs à ceux du marché : si certains étudiants peuvent traverser une période dénuement, ils peuvent avoir un niveau de vie plus aisé au cours de leur vie*. L'autre solution serait d'assujéti les droits de scolarité à des conditions de ressources – ou d'accorder des indemnités aux étudiants des familles à faible revenu, mais elle est aussi moins attrayante car l'incitation aux étudiants potentiels n'existe plus et les taux d'imposition marginaux effectifs sur les parents sont majorés, ce qui exacerbe les risques de sous-déclaration du revenu.

En Nouvelle-Zélande, le système de droits et de prêts a conduit à une expansion des ressources disponibles au secteur et à une forte augmentation de la participation, y compris par les étudiants des minorités ethniques traditionnelles et des milieux socioéconomiques plus défavorisés. Les principales raisons de cette expansion sont le fait que les prêts étaient accordés pour tout établissement supérieur agréé.

Certains pays appliquent des droits différenciés suivant les disciplines et/ou les universités. Les droits sont généralement plus faibles dans les matières artistiques et plus élevés en médecine alors que les disciplines scientifiques et juridiques se situent à un niveau intermédiaire, conformément aux coûts effectifs de ces cursus et aux gains pouvant être attendus après l'obtention du diplôme.

* Pour plus de précisions, voir Banque mondiale (2005).

l'enseignement et leurs efforts d'acquisition de connaissances n'en seraient que plus soutenus. Les droits de scolarité incitent aussi les étudiants à choisir les filières à plus forte rentabilité et les établissements qui les offrent. Les ressources supplémentaires permettraient d'accroître la qualité des enseignants et de la recherche. Les difficultés de mise en œuvre ne devraient pas toutefois être sous-estimées. Si l'assujétiement à des conditions de ressources est utilisé pour les droits ou le remboursement des prêts, un contrôle attentif sera nécessaire pour limiter le risque de sous-déclaration des revenus – particulièrement élevé dans un pays comme le Portugal où le revenu du travail indépendant est dominant et où le recouvrement de l'impôt est faible. (Bronchi et Gomes-Santos, 2001). En outre, si un système de prêts est introduit, il faudrait veiller aux systèmes

d'échange d'informations existants entre les pays, de façon que ceux qui vont travailler dans d'autres pays remboursent effectivement les prêts au Portugal, car autrement on peut craindre que les plus instruits n'aillent à l'étranger afin de se soustraire aux remboursements.

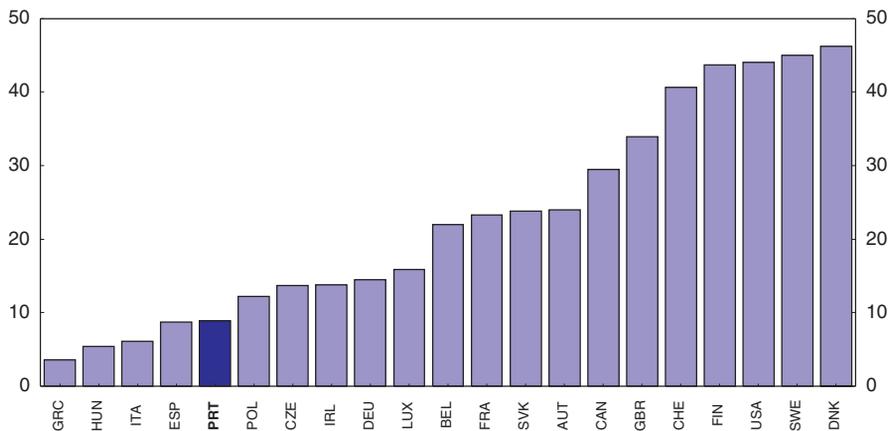
Les améliorations de la qualité, le développement du système d'accréditation et la conception de systèmes de financement appropriés sont autant d'éléments qui contribueraient à une augmentation de la demande globale dans l'enseignement supérieur et favoriseraient la formation de capital humain. Il importe, toutefois, que l'arrivée d'un nouveau public dans l'enseignement supérieur ne s'accompagne pas d'un déclin de la qualité moyenne des services fournis et que les filières qui sont très demandées soient véritablement celles qui renforcent l'employabilité à l'avenir. Une nette « répartition des tâches » entre les deux sous-systèmes différents, universités et écoles polytechniques, ainsi que leur spécialisation seraient utiles. Afin de fournir des services adéquats à un plus large public, il importe d'assurer une diversité suffisante, avec un choix entre études longues et études courtes, entre la recherche et l'entrée précoce sur le marché du travail et entre un enseignement adapté aux élèves qui sortent du secondaire ou aux étudiants et adultes qui travaillent.

Améliorer les qualifications de la population active grâce à la formation des adultes

La participation aux programmes de formation est faible, alors que la rentabilité est élevée

Compte tenu de la forte proportion de la population ayant un faible niveau d'instruction et des délais inhérents à l'amélioration du niveau de qualification de la population active, la formation des adultes est importante pour donner aux travailleurs actuels la possibilité d'acquérir de nouvelles compétences. Les activités de formation des adultes varient beaucoup suivant les pays de l'OCDE avec, d'un côté, un nombre limité de pays de l'OCDE (Danemark, Finlande, Suède, Suisse et États-Unis) où plus de 40 % de la population active suivent une formation en cours d'emploi chaque année. À l'autre extrême, le Portugal, la Grèce, la Hongrie, l'Italie et l'Espagne, où la culture de formation est peu développée. Moins de 10 % des salariés portugais suivent une formation pour adultes, et ce sont souvent les plus jeunes et les plus qualifiés et les salariés des grandes entreprises (graphique 4.4). Les générations plus âgées, en revanche, qui auraient le plus besoin d'une formation (et qui sont souvent des analphabètes fonctionnels) sont celles qui participent le moins à l'enseignement post-scolaire et à la formation. Les travailleurs en question ont été en mesure de trouver un emploi, mais dans un environnement en mutation, ils risquent d'être moins adaptables et de peser sur la croissance future. De manière générale, la formation a plus été envisagée comme un remède au Portugal que comme une mesure préventive. Les politiques visant à élargir l'accès à la formation augmenteraient le potentiel de croissance du pays, tout en répondant aux préoccupations d'équité.

La rentabilité de la formation des adultes semble importante et significative, même si elle diffère sensiblement suivant les catégories de travailleurs. Ceux ayant de faibles qualifications et une longue expérience professionnelle semblent les moins avantagés¹⁶. Certaines activités sont plus rentables que d'autres : la formation visant à améliorer les qualifications existantes et la formation en cours d'emploi sont celles qui ont la plus forte rentabilité. D'après des données en panel aux niveaux national et européen portant sur la fin des années 90, la prime de salaire pour ceux qui participent à une éducation et une

Graphique 4.4. **Participation à la formation continue**¹

1. Participation des actifs (25-64 ans) à un emploi non formel lié à une formation au cours d'une période de 12 mois.
Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.

formation est très élevée¹⁷. Aussi bien les travailleurs que les entreprises bénéficient de la formation. Les travailleurs formés non seulement bénéficient d'un avantage de salaire, mais ont aussi de meilleures chances de réemploi après un licenciement¹⁸ et les entreprises en tirent aussi parti du fait d'une progression de la productivité.

Plusieurs mesures ont été prises pour encourager la participation des travailleurs à la formation

Le système de formation des adultes du Portugal a pour objectif de fournir des qualifications initiales et d'améliorer les compétences tout au long de la vie active. Le premier type de formation a été fortement développé au cours du passé, grâce notamment à des ressources du Fonds social européen (FSE). Cependant, d'après les résultats des études de suivi réalisées, la mise en œuvre a été inadéquate. L'efficacité-coût des programmes co-financés par le FSE doit être sensiblement améliorée et il doit y avoir une amélioration des possibilités offertes sur le marché du travail et en matière de formation professionnelle. Point n'est besoin de développer de nouveaux instruments; il suffit de rationaliser les instruments existants¹⁹. L'expérience des pays de l'OCDE montre qu'une approche progressive s'impose pour rationaliser les instruments de formation. Des améliorations pourraient aussi être apportées en définissant mieux les objectifs, en renforçant l'évaluation et en utilisant les résultats pour ajuster les programmes.

L'autre type de formation des adultes, qui vise à améliorer les compétences tout au long de la vie active, est plus récent. Potentiellement, il pourrait concerner les trois millions de travailleurs qui n'ont pas achevé leurs études secondaires et n'ont pour la plupart que quatre années de scolarité. Une première étape importante a été franchie avec la mise en place du Système de reconnaissance, de validation et de certification des compétences des professionnels, qui assure la reconnaissance et la transférabilité des compétences, même celles acquises dans le cadre d'une formation non formelle. Le système de validation étant désormais largement établi, il est souhaitable d'accélérer son application et d'étendre sa portée, ce qui exigera de développer le champ d'application des opérateurs, d'améliorer le suivi et de mobiliser la demande²⁰.

Le Plan technologique présenté par le gouvernement à la fin de 2005 comporte des mesures destinées à accroître le niveau de compétences de la population portugaise et à

encourager l'apprentissage tout au long de la vie, ainsi que des incitations à offrir davantage d'emploi aux travailleurs ayant un niveau plus élevé de qualifications, notamment dans le domaine scientifique²¹. L'approche globale du Plan identifie aussi plusieurs mesures destinées à faciliter les opérations des entreprises (voir chapitre 5).

Le Code du travail de 2002 fixe pour obligation aux entreprises de fournir un nombre minimum d'heures de formation à leurs salariés (35 heures par an en 2006). Cette mesure a été introduite afin d'accroître la prise de conscience de la nécessité de la formation, en particulier dans les PME, où elle fait le plus défaut. Aucune progression nette de la participation aux stages de formation n'a encore été observée dans les PME, où les travailleurs continuent d'invoquer le manque de temps pour justifier leur impossibilité de participer à la formation continue. Obliger les entreprises à respecter la contrainte des 35 heures pourrait ne pas être un moyen efficace de stimuler la demande de formation, notamment parce qu'il serait difficile d'évaluer l'efficacité de la mise en œuvre et l'utilité de la formation fournie. Les petites entreprises trouveront des moyens de contourner la règle afin de minimiser les coûts et les perturbations qu'elle engendre. Les grandes entreprises assureront une formation même si elles n'y sont pas obligées, comme en témoigne le stage de formation organisé conjointement par un groupe de gros investisseurs étrangers comprenant notamment Siemens, Volkswagen et Bosch.

Améliorer l'efficacité de la formation tout en stimulant la demande

Améliorer la disponibilité de l'information et renforcer la communication avec les entrepreneurs ou les associations et les campagnes promotionnelles, y compris par le biais de la télévision publique, contribueraient à accroître la sensibilisation et la motivation des travailleurs âgés moins qualifiés. Comme nombre d'autres pays de l'OCDE, le Portugal a établi une base de données pour l'apprentissage électronique; mais cela n'est pas suffisant, car cette base n'est pas accessible aux individus peu qualifiés notamment, qui ne sont généralement pas en mesure d'utiliser un ordinateur. Un appui personnel est requis pour fournir des informations et des orientations²². Jusqu'ici, les aides publiques à la formation, y compris les financements européens, sont allées aux opérateurs (offre) et non aux stagiaires. Les autorités ont annoncé leur intention de fournir des financements directement du côté de la demande, envisageant des financements directs aux entreprises et aux personnes en formation. La réorientation des dépenses devrait contribuer à stimuler la demande²³.

Dans toutes les activités de formation, la question centrale qui se pose est celle de l'efficacité, c'est-à-dire faire en sorte que la formation réponde aux besoins du marché du travail et améliore ainsi les perspectives des stagiaires. L'efficacité de la formation dépend des incitations, des groupes cibles, du contenu, de la durée, du mode de formation et du système de reconnaissance et de certification. Les modules de formation de courte durée devraient être davantage développés pour faciliter la participation des adultes qui travaillent. Les qualifications pédagogiques de ceux qui assurent la formation sont aussi importantes. Des progrès ont été réalisés dans la création de passerelles entre la carrière de professeurs d'écoles et celle de formateurs, qui étaient auparavant distinctes. Un cadre de formation commun devrait permettre la mobilité d'une profession à l'autre. Les évaluations devraient être renforcées, en s'attachant à assurer un suivi sur la base de données longitudinales et à évaluer l'impact des stages de formation sur les gains et la progression dans l'emploi sur plusieurs années. Pour stimuler la demande, les autorités devraient s'attacher surtout à améliorer les informations sur les possibilités de formation,

à assurer la transférabilité des compétences acquises et à fournir des orientations, alors que l'appui public à la formation devrait être limité et ciblé sur les individus « à faible potentiel ».

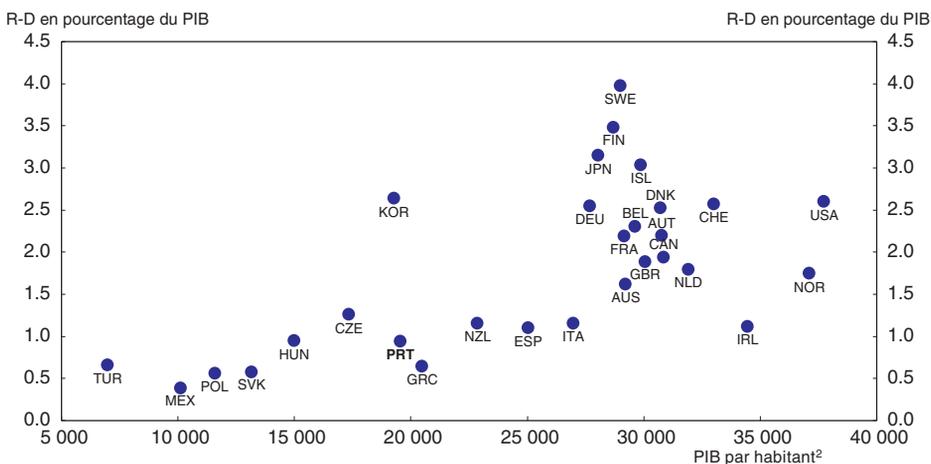
Améliorer l'efficacité de la politique d'innovation

Malgré des améliorations, l'activité d'innovation reste faible...

La croissance du Portugal ces deux dernières décennies a été imputable dans une large mesure à une augmentation des investissements, rendue possible notamment par des investissements directs étrangers de grande ampleur, et à un accroissement de l'offre de main-d'œuvre (chapitre 1). Pour restaurer la compétitivité face à la concurrence de plus en plus vive exercée par les nouveaux membres de l'UE et les économies émergentes d'Asie ou d'Afrique du Nord et lancer un nouveau processus de rattrapage, le Portugal doit diminuer l'importance des produits traditionnels à faible intensité de travail et à faible valeur ajoutée²⁴. Il faudra pour cela davantage d'innovations au sens large du terme, c'est-à-dire incluant non seulement la création de nouveaux produits, services ou processus, mais aussi la diffusion des connaissances existantes.

Bien que la performance scientifique se soit sensiblement améliorée à la fin des années 90, comme le suggèrent plusieurs indicateurs (le nombre de publications scientifiques portugaises et leur mention comme documents de référence, le nombre de doctorats et le montant total des financements pour la recherche-développement), permettant un certain rattrapage par rapport aux moyennes européennes, les résultats en matière d'innovation restent faibles en moyenne au Portugal²⁵. Les dépenses au titre de la R-D comptent parmi les plus faibles de l'OCDE (graphique 4.5). Il s'agit d'une mesure approximative de la performance, qui donne toutefois des indications sur l'engagement d'un pays à l'égard de la création de savoir²⁶. La R-D privée est l'une des plus faibles de l'OCDE, alors que les dépenses publiques ne sont pas loin de la moyenne, avec quelque 0.5 % du PIB au Portugal, contre 0.7 % pour l'OCDE (graphique 4.6). La faible intensité de R-D des entreprises est d'autant plus inquiétante que les données portant sur plusieurs pays ont montré que les dépenses de R-D privées sont celles qui ont l'incidence la plus directe à long terme sur la croissance économique²⁷.

Graphique 4.5. Dépenses de R-D et niveaux de revenu, 2003¹



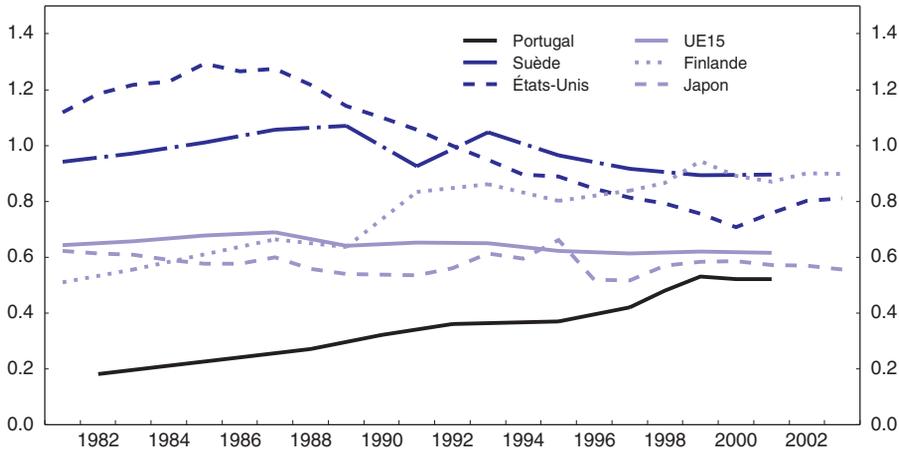
1. Ou dernière année disponible.

2. En dollars UE (PPA).

Source : OCDE (2005), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, OCDE, Paris.

Graphique 4.6. **Financement public de la R-D**

En pourcentage du PIB



Source : OCDE (2005), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, OCDE, Paris.

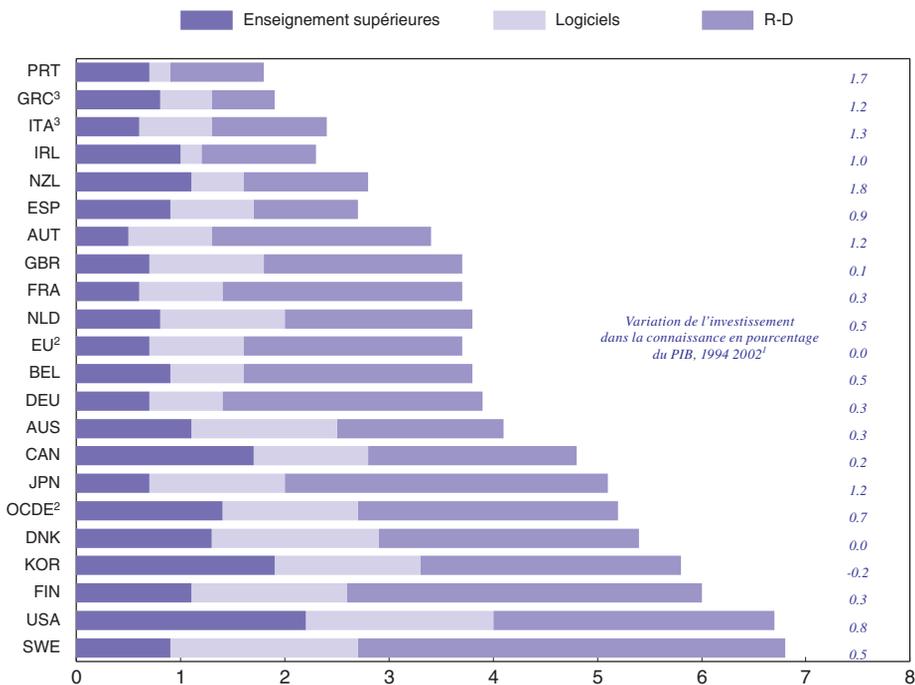
... il ressort des enquêtes qu'un grand nombre d'entreprises sont innovantes

Comme on peut s'y attendre dans un pays qui ne se situe pas à la frontière technologique, la plupart des entreprises portugaises n'introduisent pas d'innovations radicales de sorte que les demandes de brevets sont très faibles. Toutefois, le Portugal se trouvant sur de nombreux marchés loin des leaders technologiques, il peut accélérer le rattrapage en renforçant les transferts de nouveaux produits, processus et connaissances développés à l'étranger. Le secteur privé portugais a fait montre d'une forte performance novatrice dans certains domaines, comme il ressort de l'Enquête sur l'innovation réalisée par la Communauté européenne. Il s'est montré, par exemple, performant dans la mise en œuvre de l'innovation, comme en témoignent la proportion d'entreprises qui innovent avec succès et l'important pourcentage de nouveaux produits dans le chiffre d'affaires de certaines d'entre elles²⁸. On a observé récemment plusieurs cas où des technologies ont été adoptées avec succès au Portugal (par exemple péage électronique *via verde*) ainsi que des exemples intéressants d'incorporation de technologies de pointe dans des secteurs spécifiques (industrie de la chaussure et du moulage). En revanche, le Portugal est généralement peu avancé pour ce qui est des étapes de conception et de commercialisation de l'innovation.

Les résultats des enquêtes montrent qu'une grande partie des entreprises portugaises, même des entités de petite taille, ont introduit des biens, services et processus nouveaux ou sensiblement améliorés²⁹. Les entreprises innovantes semblent avoir des niveaux de productivité considérablement plus élevés que les autres (Faria, 2004, Conceição et Heitor, 2005). Les données des enquêtes montrent aussi que les entreprises portugaises réalisant des activités de R-D progressent plus rapidement et ont une productivité plus grande. Cependant, les résultats positifs des entreprises innovantes ne sont guère reflétés dans la performance globale de R-D du secteur des entreprises. La médiocrité des résultats moyens en matière d'innovation et de technologie tient dans une certaine mesure à la structure du secteur des entreprises portugais, qui se caractérise par une création assez dynamique d'entreprises (20 000 à 30 000 chaque année), y compris des petites entreprises de haute technologie et quelques entreprises de taille moyenne et de haute technologie, avec une nette prédominance toutefois des entreprises à faible technologie et à faible

intensité de qualifications. En outre, la dualité entre entreprises innovantes et entreprises non innovantes est très marquée par rapport aux autres pays, y compris l'Espagne. Les entreprises non innovantes ont une intensité de formation et de capital beaucoup plus faible au Portugal qu'en Espagne³⁰. En résumé, la grande diversité des résultats en matière d'innovation donne à penser que si les bases de l'innovation scientifique et technologique existent, la faiblesse de l'investissement global dans la R-D, les logiciels et l'enseignement supérieur, ainsi que des conditions fondamentales inadéquates, ont fait obstacle à des résultats d'innovation plus satisfaisants dans un plus grand nombre de secteurs (graphique 4.7).

Graphique 4.7. Investissement dans la connaissance



- 1994-2001 pour la Grèce et l'Italie. 1995-2002 pour la Corée. Dans les données de l'UE, ne sont pas comptabilisées la Belgique, la Grèce et l'Italie. Les données de l'OCDE excluent la Belgique, la Grèce, l'Italie et la Nouvelle-Zélande.
- À l'exclusion de la Grèce et de l'Italie.
- Données de 2001.

Source : OCDE (2005), *Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie*, OCDE, Paris.

L'amélioration des conditions de l'innovation dans le secteur des entreprises est un objectif clé des pouvoirs publics

Le développement de l'innovation dans le secteur des entreprises est déterminé dans une certaine mesure par des politiques spécifiques (R-D publique, soutien public à la R-D des entreprises et promotion des liens entre entreprises et universités). La rareté des ressources humaines très qualifiées dont on a parlé plus haut peut expliquer en partie le retard du Portugal par rapport à un grand nombre d'autres pays pour ce qui est de l'intensité de R-D des entreprises³¹. D'autres conditions fondamentales jouent aussi un rôle. Une analyse inter-pays de l'innovation dans le secteur des entreprises montre que les conditions cadres, notamment l'environnement juridique et réglementaire des entreprises, contribuent autant au retard d'innovation du Portugal que les politiques spécifiques; en outre, l'amélioration de l'intensité de R-D des entreprises dans les

années 90 semble avoir été entièrement attribuable à des améliorations des conditions cadres (Jaumotte et Pain, 2005a et 2005b).

Encourager la création d'entreprises à forte intensité de qualifications est une priorité du nouveau gouvernement et l'on prend de plus en plus conscience dans le pays de la nécessité d'un rattrapage avec le reste des pays de l'UE (grâce au recours accru aux indicateurs du Tableau de bord de l'innovation établi par l'Union européenne et à la diffusion d'informations à ce sujet). Par le passé, le processus politique n'a pas été très efficace, reflétant l'absence d'une approche systémique et le manque de continuité. Par exemple, les changements de gouvernement, qui ont été fréquents ces dernières années, se sont accompagnés de réorientations de la politique en matière d'innovation, alors que la mise en œuvre des initiatives passées a été très inégale. En outre, compte tenu du climat économique peu dynamique de ces dernières années, les entreprises ont surtout agi en fonction de considérations à court terme, se souciant moins du long terme.

L'administration précédente a souligné l'importance de l'innovation pour la compétitivité et la croissance du Portugal. Des politiques spécifiques ont été lancées pour encourager l'activité d'innovation, notamment la révision des deux principaux programmes cofinancés par l'UE³², alors qu'une « initiative stratégique sur les connaissances et l'innovation » a été annoncée en janvier 2004. Au cours de cette période, les incitations fiscales ont été suspendues et remplacées par des instruments différents visant à soutenir l'investissement dans la R-D³³. Certaines incitations financières sous la forme de prêts ont été introduites mais assorties de conditions d'admissibilité strictes, l'élément subvention des prêts étant assujéti à une évaluation *a posteriori*. Cependant, les incitations financières ont été peu utilisées, le secteur des entreprises trouvant le dispositif peu attrayant et, peut-être, trop complexe.

Le gouvernement qui est entré en fonction au printemps 2005 a procédé à une évaluation de la stratégie « Bases d'un plan national pour l'innovation », proposée par son prédécesseur afin de répondre à l'objectif de Lisbonne dans le domaine de l'innovation. Dans la stratégie d'action révisée, l'État se voit attribuer un important rôle de levier du développement technique et scientifique. Des objectifs ambitieux ont été fixés :

- stimuler l'innovation ;
- accroître le nombre de chercheurs au Portugal ;
- accroître l'investissement dans la R-D dans les secteurs public et privé et stimuler la création d'emplois scientifiques dans les deux secteurs ;
- consolider la culture scientifique et technologique.

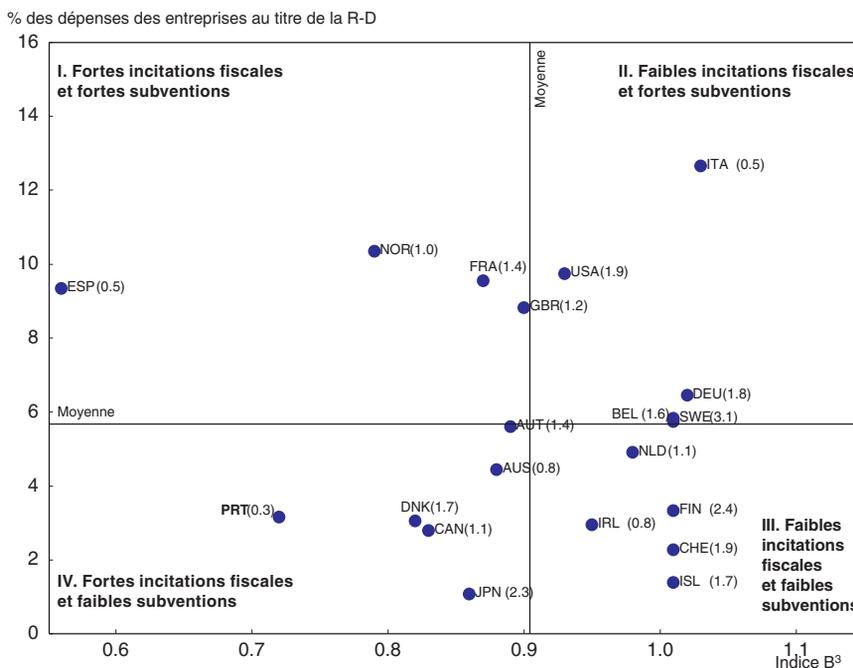
L'objectif de l'État d'encourager l'innovation est louable compte tenu de la performance peu satisfaisante du Portugal en matière de dépenses de R-D et d'activités d'innovation. Le soutien public à la R-D des entreprises est souvent justifié par les retombées positives que l'on peut en attendre pour le reste de l'économie, qui ne sont pas prises en compte dans les décisions des agents privés. D'après certaines données, des incitations fiscales générales sont préférables à des subventions ciblées sur les « gagnants » potentiels, encore qu'un soutien direct bien conçu soit considéré comme une approche prometteuse dans certains pays performants. L'efficacité-coût de toutes les formes d'aide publique doit être toutefois évaluée avec soin, compte tenu en particulier de la sévère contrainte budgétaire. Au cours de la période 2000-03, le Portugal figurait parmi les pays de l'OCDE combinant des incitations fiscales relativement élevées et des subventions faibles. Dans le même temps, il ressortait d'une comparaison des pays retenus dans l'échantillon

qu'il s'agissait du pays où l'intensité de R-D des entreprises était la plus faible (graphique 4.8, cadre IV). La réintroduction d'incitations fiscales et d'autres formes d'aide publique impliquent des financements budgétaires supplémentaires³⁴. Il faudra être très attentif à éviter que la levée des recettes nécessaires pour financer cette aide n'engendre pas de distorsions dans le reste de l'économie et ne réduise pas la croissance.

Il convient aussi de noter que, si les effets de l'aide publique en faveur de la R-D des entreprises sont généralement positifs, ils sont peu importants par rapport à l'incidence potentielle d'autres politiques, comme l'amélioration des conditions fondamentales. Pour renforcer la R-D des entreprises en particulier, où la faiblesse du Portugal est la plus évidente, il serait aussi souhaitable :

- i) de développer une coopération stratégique entre les secteurs privés et publics; en raison de leur petite taille, un grand nombre d'entreprises ne peuvent ni mener leurs propres activités de R-D ni absorber les connaissances existantes et elles bénéficieraient de la mise en place de centres de recherche en coopération³⁵ ;
- ii) créer des conditions plus favorables à la R-D des entreprises.

Graphique 4.8. **État des politiques fiscales et des subventions**¹
Moyenne par an, 2000-03²



1. Les chiffres entre parenthèses correspondent aux intensités moyennes de R-D dans les entreprises en 2000-03.

2. Ou la période la plus proche pour laquelle des données sont disponibles.

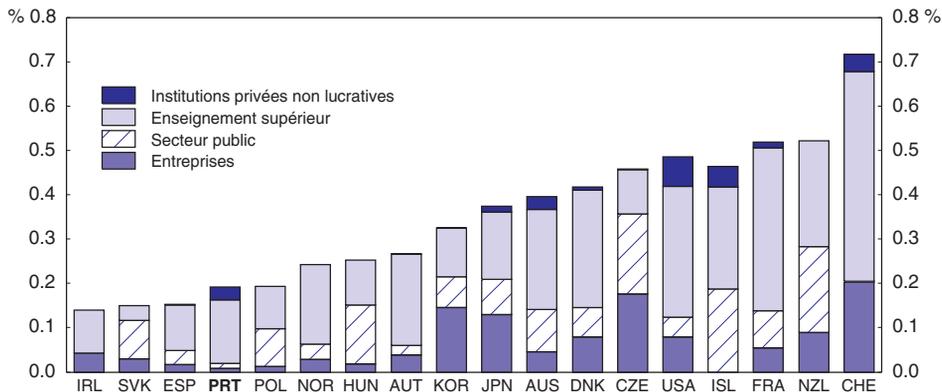
3. L'indice B est égal à un moins le taux de subvention fiscale accordée pour chaque dollar de R-D financé par les grandes entreprises en 2004.

Source : OCDE (2005), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, mai 2005 et *Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie*, OCDE, Paris.

Renforcer les liens entre les entreprises et la recherche publique et améliorer le financement

Au Portugal, la plupart des financements publics sont réservés à la recherche fondamentale réalisée dans les universités et dans les instituts de recherche, alors que la

Graphique 4.9. Recherche fondamentale par secteur

En pourcentage du PIB, 2001¹

1. 2002 pour les États-Unis, la Hongrie, l'Irlande, la République slovaque, et la République tchèque ; 2000 pour l'Australie, l'Irlande et la Suisse. 1998 pour l'Autriche.

Source : US National Science Foundation, Science and Engineering Indicators 2004 et OCDE, base de données de l'OCDE sur les services de R-D, mai 2005.

participation du secteur privé est négligeable (graphique 4.9). Compte tenu de la structure industrielle portugaise, où la plupart des entreprises sont de petite taille et souvent familiales, les liens entre entreprises et universités ont généralement été assez ténus. Des efforts plus soutenus sont donc nécessaires pour renforcer les liens entre les principaux acteurs dans le domaine de l'innovation et de la science, c'est-à-dire les entreprises et la recherche publique. Tous les établissements d'enseignement supérieur sont libres de passer des contrats avec des entreprises et des liens ont été noués avec de grandes entreprises à l'étranger. L'expérience internationale montre que des partenariats peuvent aussi être constitués entre petites entreprises innovantes.

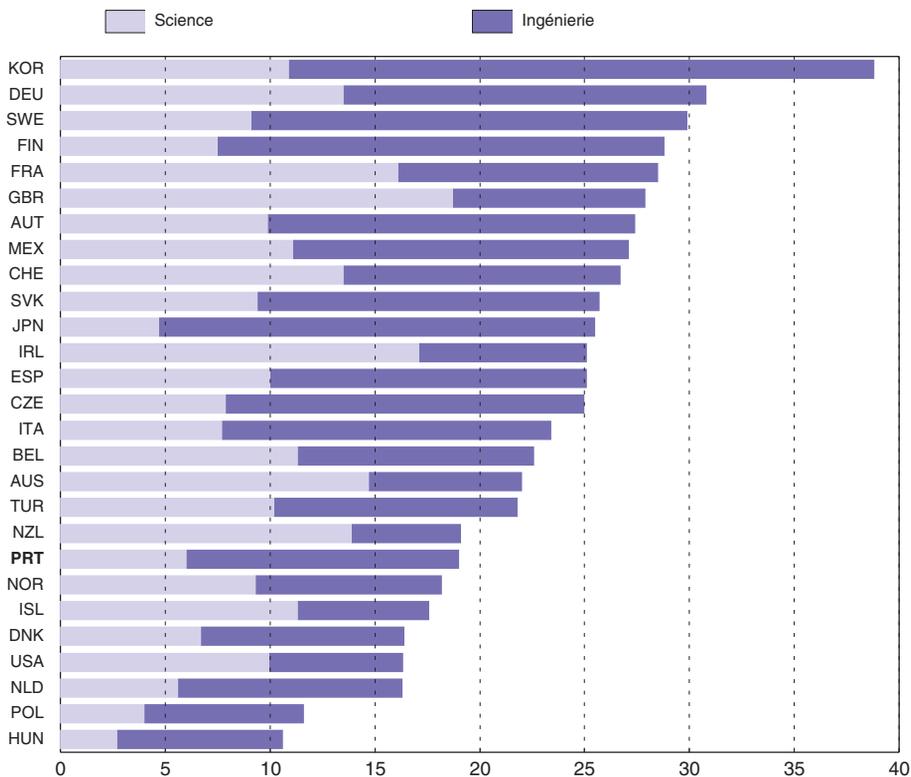
Des conditions financières favorables doivent être mises en place pour assurer que même les petites et très petites entreprises aient accès aux ressources nécessaires pour l'investissement. S'agissant des prêts bancaires, source majeure de financement au Portugal, les petites entreprises ont eu du mal à en obtenir, tout comme celles réalisant des activités innovantes. Dans ce contexte, l'absence d'évaluateurs expérimentés des projets novateurs a été considérée comme un problème au Portugal (Direction générale des entreprises de la CE). Pour les petites entreprises innovantes qui ne peuvent obtenir des financements bancaires, le capital-risque est généralement une source majeure de financement extérieur. La disponibilité de tels capitaux a été très limitée au Portugal. Pour réduire les contraintes de financement, les autorités ont établi au début de 2006 un nouveau cadre pour l'accès des PME à des ressources financières. La première initiative (FINICIA) vise à améliorer l'accès au financement des petites entreprises dans les premières phases de leur cycle de vie. Ce programme associe : i) un fonds de garanties publiques en partenariat avec des systèmes de garantie mutuelle, pour améliorer l'accès des petites entreprises aux prêts bancaires; et un fonds public de partage des risques, en partenariat avec des capitaux risqués, de façon à fournir de petites montants pour financer des activités de démarrage et des projets d'investissement novateurs.

Renforcer les qualifications des ressources humaines dans les domaines scientifiques et technologiques et l'ingénierie

Le capital humain est un apport essentiel dans le processus d'innovation. Les coûts salariaux afférents au personnel de R-D, à savoir les chercheurs, les techniciens et le personnel d'appui, représentent 50 % environ des dépenses de R-D. Pouvoir disposer de scientifiques et d'ingénieurs est indispensable pour permettre à une économie d'absorber les inventions venant des autres pays. Dans ces conditions, le principal obstacle à l'activité d'innovation au Portugal est probablement l'absence de ressources humaines très qualifiées. Malgré une augmentation du nombre de diplômés en sciences et en ingénierie, l'offre globale de diplômés à ce niveau reste faible (graphique 4.10). Les titulaires de doctorats en science et en ingénierie trouvent généralement un emploi dans les établissements d'enseignement supérieur au Portugal; seule une petite proportion d'entre eux sont employés dans des entreprises privées (moins de 20 % en 2000). L'exode des cerveaux n'a pas été un problème pour le Portugal jusqu'ici, mais cela pourrait changer à l'avenir du fait de l'intensification de la concurrence internationale sur le marché du personnel qualifié.

Graphique 4.10. **Diplômes universitaires en sciences et en ingénierie**

En pourcentage du nombre total de nouveaux diplômés universitaires, 2003



Source : Calculs fondés sur la base de données de l'OCDE sur l'éducation, octobre 2005.

Il importe donc de créer des conditions favorables aux chercheurs au Portugal. La part des chercheurs dans l'emploi total n'est que de 3.5 pour 1 000 contre 6 pour 1 000 en moyenne dans l'UE-15. Accroître leur nombre favoriserait l'établissement de liens entre les unités universitaires ou entre les universités et les entreprises ou les laboratoires d'État

Encadré 4.2. **Recommandations pour moderniser l'économie et relancer la compétitivité**

Enseignement supérieur

- Rationaliser les programmes et réorganiser le système, au moyen du regroupement ou de la fermeture d'établissements; renforcer les réseaux des connaissances associant universités et écoles polytechniques.
- Accroître la pertinence et la qualité, en renforçant les filières scientifiques et d'ingénierie.
- Améliorer les relations entre les unités d'enseignement et les centres de recherche connexes dans les systèmes d'enseignement supérieur ;
- Encourager les partenariats avec des institutions bien reconnues.
- Donner davantage d'autonomie aux universités, tout en relevant leur niveau de responsabilité.
- Impliquer les écoles polytechniques dans l'apprentissage tout au long de la vie.
- Mettre en place une évaluation systématique à tous les niveaux (établissements, filières et enseignants). Fournir en retour des informations pour améliorer la gestion et les résultats.
- Accroître les droits de scolarité dans les établissements publics, en mettant en place concurremment un système de prêts bien conçu, pour élargir l'accès et assurer un financement adéquat.

Formation des adultes

- Développer l'évaluation de l'efficacité de la formation, en termes de réactivité aux besoins du marché du travail; renforcer le suivi des résultats; utiliser les résultats des évaluations pour influencer sur la conception des politiques.
- Consolider le système de reconnaissance, validation et certification des compétences, pour stimuler la demande. Accélérer sa mise en œuvre et étendre la certification aux participants à des activités de formation (formelles et informelles).
- Recentrer le financement de la formation du côté de la demande en utilisant les transferts européens disponibles pour soutenir directement les entreprises, les PME et en particulier les associations d'entreprises et le personnes suivant une formation ;
- Améliorer l'offre en rehaussant les qualifications pédagogiques des enseignants et mettre en place des emplois du temps plus flexibles et des modules de formation de courte durée pour faciliter l'accès des adultes qui travaillent.
- Accroître la sensibilisation en fournissant des informations adéquates et en encourageant la communication sur les offres de formation et sur la rentabilité. Cela contribuerait à créer un système de formation davantage induit par la demande.

Science, technologie et innovation

- Continuer à accorder un rang élevé de priorité à la R-D publique, en s'appuyant sur le système existant et en établissant des interactions internationales appropriées, et évaluer régulièrement l'efficacité des dépenses.
- Évaluer l'efficacité des incitations fiscales en faveur des dépenses de R-D dans les entreprises, y compris des PME, et assurer un degré raisonnable de stabilité et de prévisibilité dans le temps.
- Renforcer la collaboration entre les instituts publics de recherche et l'industrie, en facilitant la mobilité des chercheurs et en fournissant des encouragements financiers pour le développement de réseaux et de partenariats scientifiques avec le monde des entreprises internationales.

(aux niveaux national et international). Le développement de réseaux scientifiques peut contribuer à surmonter les difficultés résultant de la petite taille des unités de recherche et contribuer à la diffusion des connaissances dans les petites entreprises. À cette fin, les autorités considèrent qu'il est nécessaire de restructurer le système de carrière dans les universités et de créer suffisamment de flexibilité pour permettre la promotion au mérite des jeunes chercheurs, quels que soient les postes vacants. Pourtant, comme on l'a vu plus haut, la taille des cohortes d'étudiants est en baisse et aucun nouveau poste ne devrait être créé dans le personnel universitaire. Dans ce contexte, il pourrait être difficile d'introduire une plus grande souplesse dans le système de carrière.

Conclusion : préparer l'avenir

Moderniser l'économie portugaise exige une large réforme visant à accroître le capital humain à tous les niveaux et à améliorer les conditions fondamentales pour les chercheurs et les entreprises innovantes. Les principales recommandations examinées plus haut sont résumées dans l'encadré 4.2. Encourager l'innovation et la compétitivité exige en outre le développement d'une culture de l'entrepreneuriat qui favorise la prise de risque, le renforcement de la concurrence sur les marchés de produits et un meilleur fonctionnement du marché du travail. Ces aspects seront examinés dans le chapitre suivant.

Notes

1. Au Portugal, le pourcentage des pères d'étudiants du supérieur qui ont eux-mêmes fait des études supérieures est de 29 %, alors que le pourcentage d'hommes de la tranche d'âge correspondante ayant fait des études dans l'ensemble de la population est de 5 % (facteur de près de 6 à 1). En Allemagne et en France, le facteur est d'environ 2 à 1.
2. Au Portugal, très peu d'étudiants (19 %) ont déjà une expérience professionnelle ou ont suivi une formation professionnelle avant de commencer leurs études supérieures, contre près des deux tiers en Allemagne (Eurostudent Report, 2005).
3. Dans le secteur privé (et coopératif), on dénombre 14 universités, plusieurs instituts et plus de 100 écoles polytechniques. Le secteur public comprend 15 universités, dont certaines de très grande taille, avec plusieurs campus, et plus de 30 écoles polytechniques. Les inscriptions dans les établissements privés, qui ont progressé jusqu'au milieu des années 90, représentent un quart du total. Il y a aussi une grande université catholique.
4. Les effectifs des 15-19 ans, proches de 600 000 en 2005, devraient tomber à 559 000 d'ici à 10 ans, alors que les effectifs des 20-24 ans devraient revenir de 721 500 à 561 400.
5. Dans plusieurs pays de l'OCDE, on assiste à un développement des alliances, réseaux et partenariats stratégiques impliquant différents établissements, au niveau national et international. Cette évolution s'explique par le nouveau contexte de renforcement de la concurrence dans le système d'enseignement supérieur. Pour plus de précisions, voir OCDE (2005a).
6. Les conditions ont beaucoup changé depuis l'époque où le *numerus clausus* a été introduit pour réguler une demande en forte augmentation. Depuis quelques années maintenant, la demande des étudiants n'est pas supérieure à l'offre institutionnelle. Plus récemment, le *numerus clausus* a été utilisé pour réguler l'accès dans quelques branches – médecine et architecture – où la demande des étudiants est plus importante que l'offre institutionnelle, ainsi que pour réguler la répartition géographique des admissions afin d'utiliser le mieux possible la capacité physique disponible dans l'ensemble du pays (pour les établissements polytechniques en particulier).
7. L'achèvement du deuxième cycle du secondaire fait l'objet d'une note définitive établie par chaque établissement sur la base des résultats des étudiants durant les deux dernières années de leurs études dans ledit établissement.
8. Le Conseil national pour l'évaluation de l'enseignement supérieur (CNAVES) a été établi dans les années 90 pour définir des directives pour les procédures d'évaluation. En vertu de la législation

introduite en 2003, l'accréditation est obligatoire pour la création d'un nouvel établissement, ou de nouveaux départements dans les établissements existants, et le ministère de tutelle de l'Enseignement supérieur se propose d'utiliser les résultats pour fermer des établissements ou des cursus.

9. Les droits de scolarité au niveau de la licence ou du premier cycle (tel que redéfini dans le processus de Bologne) sont limités à un montant marginal par un amendement constitutionnel. Ils doivent se situer dans une fourchette, le droit annuel minimum étant égal à 1.3 % du salaire minimum mensuel et le maximum à 900 euros (droit de 1942 actualisé pour tenir compte de l'inflation). Au niveau supérieur, c'est-à-dire au niveau des masters ou du deuxième cycle (tel que redéfini dans le processus de Bologne), il n'y a pas de plafond, sauf lorsque le niveau de master est obligatoire pour la pratique d'une profession (les droits sont alors soumis à la même contrainte que pour les études au niveau de la licence). Pour le doctorat, les établissements peuvent établir librement les droits.
10. Cf. *Regards sur l'éducation*, 2005, OCDE. Si l'on considère les transferts aux établissements du système d'enseignement public et l'aide sociale aux étudiants envisagée dans le budget de 2006 et si l'on tient compte des financements attendus sous la forme de droits de scolarité, les dépenses par étudiant devraient augmenter, selon les estimations, pour atteindre 8 200 euros (PPA), non compris les investissements et le financement de la recherche, qui sont assez faibles par rapport à ce qui est le cas dans les autres pays de l'OCDE.
11. A. Afonso et M. Santos (2005), appliquant une analyse d'enveloppement à des données de 2003, arrivent à la conclusion que l'allocation des ressources financières publiques rares entre les universités publiques pourrait être améliorée. Ils sont en mesure de distinguer les universités publiques qui pourraient être qualifiées de performantes par rapport à d'autres, où des améliorations de l'efficacité peuvent intervenir.
12. Ce pourcentage est faible par rapport aux pourcentages record de 62 à 85 % enregistrés aux Pays-Bas, en Finlande et au Royaume-Uni. Certains pays nordiques fournissent aussi des prêts aux étudiants pour financer le coût de la vie, alors que l'enseignement supérieur y est pratiquement gratuit.
13. Il y a différentes options pour le renforcement des interactions, notamment : i) les partenariats privés-publics pour l'innovation (voir OCDE, 2005c); ii) la collaboration active entre les entreprises et les universités fondée sur le partage des coûts (voir Adams et autres, 2003); iii) le recours à des fonds spécialisés pour soutenir la commercialisation et la recherche universitaire, comme cela se fait au Canada et au Royaume-Uni; iv) le financement par les entreprises de chaires à l'université et de centres de recherche axés sur l'industrie; et v) la cession aux organismes de recherche publics des droits de propriété intellectuelle découlant de leurs recherches. Il faudrait accorder un examen attentif aux incitations qui seront offertes aux chercheurs dans un système ou l'autre et, en particulier, se poser la question de savoir si les aspects biens publics de la recherche fondamentale sont préservés.
14. La formule pour le financement public direct des établissements tient compte des éléments suivants : i) nombre total d'étudiants (dans toutes les filières pouvant donner lieu à un financement); ii) coûts standard spécifiques (rapport enseignants/personnel non enseignant; coûts de référence); iii) indicateurs de qualité – avec à la fois des indicateurs de ressources (pourcentage du personnel enseignant ayant le grade de docteur) et des indicateurs de résultats, c'est-à-dire taux d'obtention d'un diplôme de premier cycle (*bacharelato*) et de deuxième cycle (masters et doctorats). En outre, les financements publics couvrent aussi le financement contractuel des établissements; le financement direct des étudiants et le financement indirect des étudiants.
15. Le système actuel de prêts aux étudiants est peu développé et est entièrement fondé sur le système bancaire privé. La base juridique d'un système de prêts publics est en place et le budget de 2006 prévoit des financements pour le lancement d'un système de prêts publics aux étudiants sur une base expérimentale.
16. Budria et autres (2004) utilisent des données groupées concernant la période 1998 à 2000. Si l'impact sur les gains futurs est important, l'analyse ne met en évidence qu'une légère incidence de la formation sur le risque de chômage et la probabilité de sortie du chômage. Ces résultats sont compatibles avec le fait qu'à la fin des années 90, un nombre important d'emplois non qualifiés étaient encore créés. Plus récemment, une telle analyse ferait vraisemblablement apparaître une plus grande incidence de la formation sur le risque de chômage, compte tenu de la hausse des taux de chômage (et du chômage de longue durée) parmi les travailleurs peu qualifiés.

17. OCDE, *Promouvoir la formation des adultes*, 2005, encadré 2.1. OCDE, *Perspectives de l'emploi 2004*, chapitre 4, « Améliorer les compétences : la formation permet-elle d'accéder à des emplois plus nombreux et meilleurs? ».
18. D'après l'évaluation du « Programme emploi, formation et développement social », financé par l'Union européenne, la formation a une incidence positive sur la sortie du chômage, en particulier pour les groupes plus jeunes. L'enquête réalisée au premier semestre de 2004 par l'Institut national sur l'emploi et la formation professionnelle montre que plus d'un tiers des chômeurs ont trouvé un emploi au bout de trois mois de formation, le pourcentage passant à 60 % au bout de neuf mois de formation.
19. Certains instruments devraient être abandonnés, notamment ceux qui ne garantissent pas une double certification, c'est-à-dire la reconnaissance des qualifications obtenues par le biais de la formation dans la vie professionnelle et de l'enseignement formel.
20. À la fin de 2005, seulement 50 000 participants environ avaient été couverts par le système de certification. L'objectif des ministères du travail et de l'Éducation est de fournir une formation, par le biais de l'Institut de l'emploi et le réseau d'écoles et d'établissements privés de formation professionnelle. Ils cherchent aussi à assurer la pleine reconnaissance des compétences acquises pour 1 million de travailleurs, une tâche très ambitieuse. Le programme *Novas Oportunidades* établi avec le ministère de l'éducation reprend la plupart des mesures contenues dans la stratégie du gouvernement pour remédier au faible niveau d'instruction de la population (voir encadré 3.1 du chapitre 3) et www.novasoportunidades.gov.pt.
21. Deux programmes particuliers visent à développer la formation en entreprises. *InnovJovem* est un programme qui encourage l'emploi des jeunes diplômés dans les entreprises; *InocContacto* est le prolongement d'un programme existant qui combine la formation et le placement temporaire de jeunes diplômés dans des sociétés à l'étranger. Le programme *GERIR*, introduit en 2002, vise à améliorer la capacité de gestion et la compétitivité des micro entreprises et des petites entreprises grâce à la fourniture de services de formation et de services de consultants.
22. Le *S@BER+* Clubs (clubs « en savoir plus »), récemment mis en place, travaillent dans ce sens au niveau local.
23. Dans plusieurs autres pays de l'OCDE, on a aussi observé une réorientation de la politique au détriment des subventions directes aux prestataires extérieurs (publics ou privés) de services de formation et en faveur de systèmes de cofinancement (où les employeurs et les salariés supportent une partie des coûts), qui peuvent être conçus pour accroître l'incitation des employeurs, des individus ou des deux à investir dans la formation. Bassanini et Ok (2004) examinent des données témoignant de l'insuffisance de la formation, en particulier de la formation professionnelle continue (fournie ou financée du moins en partie par les entreprises); ils examinent les différentes approches et évaluent les instruments nécessaires pour faire face aux obstacles à la formation rencontrés par les différents groupes.
24. À la fin des années 90, les entreprises ayant le plus fort pourcentage d'exportations n'étaient pas les plus innovantes, contrairement à la situation dans les autres pays européens : seulement un quart des entreprises innovantes étaient des exportateurs importants, contre plus de 60 % dans l'UE15 (source : enquête CIS).
25. Le décalage persistant du Portugal par rapport à un grand nombre d'autres pays de l'UE s'explique en partie par des années de négligence de la science et du savoir, qui ont perduré jusque dans la décennie 90. Pour une analyse plus détaillée de la dynamique de l'innovation au Portugal et dans une perspective internationale, voir P. Conceição et M.V. Heitor (2005).
26. Les dépenses au titre de la R-D ne reflètent pas d'autres activités qui sont aussi pertinentes, comme l'achat de matériels de haute technologie et la formation. En particulier, les petites entreprises et les entreprises du secteur des services contribuent sans doute aux résultats en matière d'innovation, mais leurs efforts ne seront pas pris en compte dans les dépenses de R-D. Cf. OCDE (2006) et Jaumotte et Pain (2005b).
27. OCDE (2003), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
28. Dans l'enquête CIS III, dans laquelle les entreprises doivent indiquer si elles ont introduit des produits nouveaux ou sensiblement améliorés et si elles l'ont fait avant leurs concurrents, le Portugal se situe parmi les pays de tête de l'OCDE dans l'échantillon (14 et 12 pays dans l'échantillon, respectivement). Cf. Jaumotte et Pain (2005a).
29. Le pourcentage d'entreprises introduisant des innovations de produits sur leur marché est d'environ 13 %, contre 16 % pour les innovations de procédés et environ 15 % pour les innovations

à la fois de produits et de procédés, leur avantage compétitif se situant dans l'introduction de ces innovations avant leurs concurrents (enquête CIS III).

30. L'écart pour ce qui est du pourcentage des travailleurs ayant suivi des études supérieures entre les entreprises innovantes et les autres entreprises est beaucoup plus grand au Portugal qu'en Espagne. Pour les petites entreprises, qui assurent l'essentiel de l'activité industrielle, le rapport (emplois hautement qualifiés/emploi total) est trois fois plus grand dans les entreprises innovantes, alors qu'en Espagne, il est seulement du double. Pour les investissements physiques par travailleur, la différence entre entreprises innovantes et non innovantes est là encore plus marquée au Portugal.
31. Comme indiqué dans la section ci-dessus, malgré des progrès récents (augmentation du nombre de diplômés des sciences et de l'ingénierie), le Portugal est très mal placé pour ce qui est des ressources humaines qualifiées et de l'enseignement secondaire en particulier. Il manque en particulier de ressources humaines très qualifiées en science, technologie et ingénierie. Le problème de l'exode de cerveaux n'est pas encore important, mais pourrait le devenir à l'avenir; déjà certains titulaires portugais d'un doctorat obtiennent une bourse pour aller à l'étranger et y restent pour travailler.
32. Ces programmes ont été reformulés eu égard aux recommandations de l'évaluation à mi-parcours du Cadre communautaire d'appui III (CCA III, 2000-06). Aux termes du CCA III, 23,8 milliards d'euros sont fournis au Portugal, soit environ 3 % du PIB par an. Une attention particulière est accordée au développement des technologies de l'information et des communications (TIC). Une grande partie des projets d'investissement cofinancés par des fonds du CCA III concernent l'infrastructure des transports. Pour plus de précisions sur les deux principaux programmes, le Programme opérationnel pour la science et l'innovation 2010 et le Programme opérationnel sur la société du savoir, voir Commission européenne, Direction générale des entreprises « Politique d'innovation annuelle du Portugal », 2004, une publication du Programme innovation/PME.
33. En particulier, une réserve budgétaire pour investissement a été introduite. Cette réserve devait être utilisée sur deux ans, soit pour des investissements initiaux dans des actifs fixes tangibles (pas pour des investissements de remplacement) soit pour des investissements d'innovation et de développement; autrement, les sommes versées devaient être remboursée avec une pénalité.
34. Outre les incitations fiscales, l'aide financière suppose : premièrement, un système d'incitations pour les entreprises mettant en place des équipes de R-D internes; deuxièmement, une aide aux entreprises embauchant des titulaires de masters et doctorats.
35. Un exemple de réussite à cet égard est le centre de recherche en coopération dans l'industrie de la chaussure. Les écoles polytechniques devraient contribuer aux centres de recherche coopératifs et il serait sans doute approprié qu'elles soient davantage impliquées dans la R-D appliquée.

Bibliographie

- Adams, J.D., E.P. Chiang et J.L. Jensen (2003), « The influence of Federal Laboratory R-D on Industrial Research », *Review of Economics and Statistics*, vol. 85. n° 4.
- Afonso, A. et M. Santos (2005), « Students and teachers: a DEA approach to the relative efficiency of Portuguese universities », juin.
- Banque mondiale (2005), « EU8 finance reform cross-country study: financing higher education », un chapitre de *World Bank Fiscal Study of EU8 Countries* (présenté à la Conférence de Varsovie, 23 et 24 juin).
- Bassanini, A. et W. Ok (2004), « How do firms' and individuals' incentive to invest in human capital vary across groups », Document présenté au Séminaire CE-OCDE sur le capital humain et la performance du marché du travail, Bruxelles, 8 décembre.
- Blöndal, S., S. Field et N. Girouard (2002), « Investment in Human Capital through Upeer-Secondary and Tertiary Education », *Revue économique de l'OCDE*, n° 34, OCDE, Paris.
- Bronchi, A. et J. C. Gomes-Santos (2001), « Reforming the tax system in Portugal », *Documents de travail* du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 302.
- Budria, S., et T. Pereira (2004), « On the Returns to Training in Portugal » IZA Discussion Paper n° 1429. décembre.
- Cardoso, A-R, (2004), « Jobs for young university graduates – Is it worth having a degree? » IZA, septembre.

- Carneiro, P. et J. Heckman (2003), « Human capital policy », NBER Working paper 9495, février.
- Conceição, P., P. Faria, et F. Veloso (2005), « Innovative Shocks and Productivity », *International Journal of Industrial Organization*.
- Conceição, P. et M. V. Heitor (2005), « Innovation for All? Learning from the Portuguese path to technical change and the dynamics of innovation », Westport et Londres : Praeger.
- Eurostudent Report 2005: social and economic conditions of student life in Europe*, Projet financé par le Programme Socrate de la CE et réalisé sous la coordination de HIS Hanover 2005, Allemagne.
- Faria, P. (2004), « Innovation and Productivity: What can we learn from the CIS III Results for Portugal? » Master Thesis in Engineering Policy and Management of Technology.
- IMD (2004), *World competitiveness report*.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005a), « Innovation Policies: Innovation in the Business Sector », *Documents de travail* du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 459. Paris.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005b), « An Overview of Public Policies to Support Innovation », *Documents de travail* du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 456. Paris.
- Joumard, I., P.M. Kongsrud, Young-Sook Nam et R. Price (2004), « Enhancing the effectiveness of public spending: experience in OECD countries », *Documents de travail* du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 380. Paris.
- OCDE (2005a), *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 17, n° 1, Journal du Programme sur la gestion des établissements d'enseignement supérieur.
- OCDE (2005b), *Étude économique de l'Autriche*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Partenariats publics-privés pour l'innovation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Objectif croissance*, OCDE, Paris.

ANNEXE 4.A1

*Informations de base concernant le chapitre 4***Progresser sur la voie de la modernisation européenne**

Les pouvoirs publics ont fait part de leur intention de progresser dans la mise en œuvre du processus de Bologne qui vise à créer une Zone européenne de l'enseignement supérieur (comprenant 40 pays). Il s'agit de favoriser la mobilité des étudiants et des enseignants; d'assurer la convergence vers un cadre commun de qualifications et de cycles d'études; et de prendre des mesures pour encourager l'apprentissage tout au long de la vie d'ici à 2010. Plusieurs modifications juridiques ont déjà été introduites au Portugal pour intégrer le pays dans cette zone (encadré 4.A1.1).

Encadré 4.A1.1. Modifications en cours du cadre juridique**Redéfinition de la structure des cursus dans les établissements d'enseignement supérieur**

La structure harmonisée comprendra deux cycles – licence et master – suivis (dans les universités seulement) d'un troisième cycle de doctorat. Le cadre juridique, publié en août 2005, sera mise en œuvre graduellement par les établissements d'enseignement supérieur, à compter de 2005-06.

La structure en deux cycles correspondra à la *Licenciatura 3-4 ans /Mestrado (1-2 ans)* dans le système d'éducation portugais actuel. La nouvelle structure sera introduite à compter de 2006-07. Le système actuel d'enseignement supérieur (avant le changement) est divisé comme suit : premier cycle *Licenciatura* (4-6 ans dans les universités ou 4-5 ans dans les écoles techniques), débutant avec le diplôme de *Bacharelato* délivré après trois années d'études. Les universités proposent des études plus longues conduisant au grade de master, *Mestrado* (3 à 4 semestres) et au grade de docteur (cf. Tableau synoptique du système d'enseignement dans l'annexe 3.A1, chapitre 3).

Introduction du Système européen de transfert et d'accumulation de crédits (ECTS)

Le cadre juridique a été publié en février 2005; les établissements mettent en place progressivement le système de crédits.

Le système européen de transfert et d'accumulation de crédits a été introduit sur une base pilote dans deux universités en 2004-05. Ce nouveau système vise à faciliter la mobilité des étudiants d'un pays à l'autre, alors que, jusqu'ici, les systèmes de crédits sont généralement utilisés pour valider des cursus au niveau national.

Délivrer le Supplément au diplôme (en portugais et en anglais), décrivant les qualifications des étudiants afin de faciliter la reconnaissance en Europe. Cette pratique est progressivement adoptée par les établissements d'enseignement supérieur.

Ouvrir l'accès aux établissements d'enseignement supérieur à des travailleurs ayant dépassé l'âge normal de référence (23 ans). Seront concernées essentiellement les écoles polytechniques mais aussi les universités. La législation est actuellement en cours d'examen.

Mettre en place des programmes de spécialisation technologique au niveau de l'enseignement supérieur post-secondaire. Il s'agit d'offrir de nouvelles possibilités de qualification à la population et de nouvelles voies d'accès à l'enseignement supérieur. La législation est actuellement en cours d'examen.

Chapitre 5

Créer un cadre plus dynamique pour les entreprises et améliorer le fonctionnement du marché du travail

Le présent chapitre est consacré à l'examen des réformes structurelles, sur les marchés de produits et sur le marché du travail, qui peuvent aider à accroître les gains de productivité et faciliter l'adaptation du Portugal au nouvel environnement international, plus concurrentiel. Le secteur des entreprises tirerait avantage d'un allègement plus sensible des charges réglementaires et administratives, qui favoriserait l'entrée d'entreprises innovantes et la sortie de celles qui ne sont pas rentables tout en attirant l'investissement direct étranger. De nouvelles initiatives en faveur de la concurrence dans l'ensemble de l'économie contribueraient aussi à renforcer la croissance de la productivité en assurant une meilleure affectation des ressources, en encourageant les efforts dans le domaine de la gestion et en stimulant l'innovation. Les industries de réseau, et plus particulièrement l'électricité et les télécommunications, ont besoin de mesures en faveur de la concurrence afin d'améliorer l'efficacité et de faire pression à la baisse sur les prix. Enfin, des mesures qui facilitent la mobilité de la main-d'œuvre et la création d'emplois sont indispensables pour rediriger la main-d'œuvre vers son utilisation la plus productive et assurer un rendement approprié de la formation de capital humain.

Au fil des années, le Portugal a entrepris un certain nombre de réformes en vue de renforcer la productivité et la croissance, mais le pays souffre d'un manque de compétitivité dans le nouvel environnement mondial et l'expansion s'est ralentie (chapitre 1). Pour rétablir la compétitivité et relancer la croissance sur le moyen terme, de nouvelles réformes s'imposent. Le développement du capital humain à tous les niveaux et la création de conditions favorables à l'innovation sont importants pour la modernisation de l'économie (chapitres 3 et 4). Malgré le progrès de la réforme de la réglementation dans plusieurs domaines, des mesures supplémentaires sont nécessaires afin d'assouplir les réglementations sur les marchés de produits et sur le marché du travail¹. Un cadre dynamique pour les entreprises contribue à la croissance de la productivité globale. Il est souhaitable de prendre de nouvelles initiatives en vue de réduire le coût de la création d'entreprise et de favoriser l'expansion des entreprises productives tout en facilitant la sortie de celles qui ne sont pas rentables. Ces mesures, qui sont examinées dans la première section, renforceraient aussi l'attractivité du Portugal comme pays d'accueil de l'investissement direct étranger. La deuxième section est consacrée à l'examen des moyens de renforcer la concurrence dans un certain nombre de secteurs, en particulier les industries de réseau, afin de réduire les rentes et de contribuer à créer des conditions plus favorables pour les entreprises. Un autre domaine important à réformer est le marché du travail, dont le fonctionnement s'est dégradé notablement ces dernières années (chapitre 1). L'assouplissement de la législation restrictive qui protège l'emploi pour les travailleurs titulaires de contrats permanents atténuerait la dualité du marché du travail, améliorerait la mobilité de la main-d'œuvre, favoriserait l'innovation dans les domaines de la technologie et des compétences de gestion et rehausserait la demande de main-d'œuvre plus qualifiée. Le chapitre se termine par une série de recommandations résumées dans l'encadré 5.2.

Alléger les charges réglementaires et administratives

Le Portugal compte un grand nombre de très petites entreprises, souvent familiales, qui travaillent généralement pour le marché intérieur. Il compte aussi un assez petit nombre de grandes entreprises, parmi lesquelles de gros exportateurs. D'une manière générale, l'activité entrepreneuriale est forte, comme en témoignent les données fournies au niveau de l'entreprise sur les taux d'entrée sur le marché et de sortie du marché, généralement élevés par rapport à ceux des autres pays (Scarpetta *et al.* 2002). Dans le secteur manufacturier, en particulier, le processus de destruction créative (c'est-à-dire la sortie des entreprises à faible productivité) a contribué grandement à la croissance de la productivité du travail au cours des années 90, comme aux États-Unis. Au Portugal, comme dans d'autres pays pour lesquels on dispose de données, la croissance de la productivité dans les entreprises a beaucoup contribué à la progression de la productivité totale du travail. Comme dans nombre d'autres pays européens, les entreprises qui entrent sur le marché sont généralement de petite taille et, contrairement aux États-Unis, la plupart des entreprises nouvelles qui réussissent restent de petite taille. Ainsi, dans un pays comme le

Portugal, où les petites et micro-entreprises sont nombreuses, le problème ne réside pas tant dans l'absence d'esprit d'entreprise que dans le manque d'entreprises innovantes, dû à des compétences insuffisantes, à une gestion « à l'ancienne » ou à des difficultés d'accès au financement. L'analyse des données en panel multi-pays, fondée sur l'Étude sur l'innovation de la Communauté européenne (CIS3), qui couvre 16 pays sur la période 1998-2000, montre que le degré de créativité s'accroît avec la taille des entreprises, quel que soit le critère utilisé pour mesurer la performance d'innovation. La proportion d'innovateurs performants semble être deux fois plus importante dans les grandes entreprises que dans les petites (Jaumotte et Pain, 2005). Dans de nombreux secteurs, on trouve un fort pourcentage de travailleurs indépendants et le travail informel est généralisé. L'ampleur des activités informelles, qui crée des distorsions dans l'économie, donne à penser qu'il existe de lourdes réglementations et taxes (ou charges sociales) considérées comme trop coûteuses. Des mesures propres à alléger les charges administratives aideraient les petites entreprises en particulier et, en association avec des contrôles et des sanctions renforcés, contribueraient à la lutte contre le travail informel.

En 2003, le Portugal était parmi les pays où le coût de l'activité était proche de la moyenne pour la zone de l'OCDE, quoique plus élevé que dans un pays à croissance rapide comme l'Irlande. Des mesures ont été prises afin de simplifier les règles et les procédures et de réduire la complexité du système d'octroi de licences et d'autorisations, notamment avec la création de « guichets uniques » et le développement des services publics en ligne, mais les processus de création d'entreprise et de délivrance de licences restaient assez complexes et longs. S'il veut ne pas prendre de retard sur les pays qui allègent les coûts de l'activité, le Portugal doit réduire la paperasserie rapidement et de façon générale. Cela renforcerait la compétitivité du secteur privé et l'attractivité relative du Portugal comme pays d'accueil de l'IDE.

Le programme mis en place récemment par le ministère de la Justice afin d'assouplir les conditions d'enregistrement pour la création d'entreprise est une initiative qui va dans le bon sens. Le principal objectif est de limiter le nombre d'actes administratifs et de lever les contrôles inutiles. Le programme a commencé par des mesures destinées à faciliter la création d'entreprise grâce à l'initiative « création d'entreprise sur-le-champ » (*empresa na hora*) lancée en juillet 2005. En février 2006, un réseau de centres locaux (« points d'attention ») spécialisés dans le processus avait été créé et plusieurs milliers d'entreprises avaient bénéficié de ce processus de création accélérée². La prochaine étape consistera à compléter ce réseau de centres (qui devra être terminé au premier semestre de 2006). Il est prévu ensuite d'étendre la portée du programme afin de faciliter de la même façon la sortie des entreprises non rentables, grâce à un processus similaire de « dissolution sur-le-champ ». En outre, dans le cadre d'un nouveau système introduit par le ministère de la Justice au début de 2006, les entreprises ne sont plus tenues de publier des déclarations d'enregistrement ou de clôture dans le Journal officiel (*Diário da República*); il leur suffit de faire une notification sur un site web spécial. Ces initiatives, en réduisant les coûts de démarrage, d'exploitation et de fermeture des entreprises privées, contribuent à accroître le dynamisme des entreprises. Plusieurs ministères participent à cet effort conjoint. L'efficacité de la stratégie dépend de la rapidité de mise en œuvre dans les divers ministères concernés – notamment le ministère de l'économie, le ministère des finances et le ministère du Travail et de la sécurité sociale – et de la coordination de leur action. Le fait de faciliter l'entrée et la sortie des entreprises devrait aussi aider à déplacer l'activité du secteur informel vers le secteur formel, contribuant ainsi à élargir la base d'imposition et à

faire bénéficier davantage de travailleurs du filet de sécurité sociale, à condition que cela s'accompagne d'une administration fiscale (et de la sécurité sociale) appropriée et d'un contrôle efficace du respect des lois.

Promouvoir une concurrence effective

Les observations faites dans les différents pays semblent indiquer qu'une faible concurrence tend à faire augmenter les prix et à réduire la croissance et l'emploi. Il est essentiel, au Portugal, de créer des conditions proconcurrentielles afin de permettre au secteur privé d'investir et d'innover davantage. Depuis une dizaine d'années, un progrès considérable a été accompli en matière d'ouverture à la concurrence et de déréglementation dans différents secteurs. Une culture proconcurrentielle commence à se développer et le grand public prend davantage conscience des avantages potentiels de la concurrence. Dans certains secteurs, cependant, notamment celui des services privés, la concurrence est entravée par des contrôles à l'entrée et des restrictions en matière d'octroi de licences. Dans les industries de réseau, le pouvoir de marché des opérateurs en place est encore élevé et il faut poursuivre les réformes afin d'assurer une concurrence effective.

Le renforcement du cadre institutionnel de la politique de la concurrence commence à donner des résultats

Le cadre institutionnel a été renforcé avec la création de l'Autorité de la concurrence, indépendante et financièrement autonome, qui fonctionne depuis mars 2003. Les ressources financières de l'Autorité de la concurrence, à ce stade, semblent à peu près suffisantes, et l'effectif de personnel qualifié est comparable à celui des organismes chargés de la concurrence dans la plupart des autres pays de même taille³. Sur la brève période écoulée depuis sa création, l'Autorité de la concurrence a obtenu des résultats remarquables dans ses principales tâches que sont l'examen des fusions, la réalisation d'enquêtes sur des cas de pratiques restrictives et la formulation de recommandations à l'intention du gouvernement et des organismes publics. L'Autorité a aussi entrepris plusieurs études économiques et de marché dans des secteurs importants. Les principaux résultats à son actif sont : i) une action menée contre une entente injustifiable, avec des amendes à l'encontre d'un cartel de grandes entreprises pharmaceutiques d'Europe et des États-Unis⁴; ii) une enquête sur des pratiques anticoncurrentielles de la part de l'opérateur de télécommunications en place; et iii) des décisions (encore en appel) concernant des ententes sur les prix dans des associations professionnelles (services vétérinaires et de dentisterie). En 2005, l'Autorité a entrepris une étude sur le secteur pharmaceutique et a commencé de suivre certaines procédures d'adjudication publique dans le secteur des travaux publics, en vue d'identifier d'éventuelles pratiques anticoncurrentielles. Les recommandations de l'Autorité à l'intention du gouvernement et des organismes publics ont eu des effets sur les politiques et les réglementations dans d'autres cas encore, rendant les procédures d'appel d'offres obligatoires pour l'acquisition de services de communication par l'État, par exemple, et supprimant les barrières à l'entrée afin de permettre aux supermarchés de vendre de l'essence.

Après tout juste deux ans d'existence, l'Autorité de la concurrence a lancé un projet pilote en coopération avec l'OCDE en vue d'évaluer et d'améliorer la gestion et l'efficacité interne. La première évaluation a été achevée au milieu de 2005 et les résultats ont été pris en compte dans le plan d'activités de l'Autorité pour 2006-08. Cette initiative de lancement

d'un plan d'évaluation et d'amélioration par un jeune organisme public pourrait servir d'exemple pour d'autres entités publiques au Portugal.

Il faudrait maintenir l'élan de l'action en faveur de la concurrence

Même si le développement d'une culture de la concurrence est encore insuffisant au Portugal, l'Autorité de la concurrence a réussi à faire prendre davantage conscience aux agents économiques de l'importance de la concurrence⁵. Il est primordial de maintenir le cap de l'action quels que soient les changements politiques et la pression exercée par les groupes d'intérêts. Pour rendre l'action de l'Autorité plus efficace, il faut améliorer le système juridique. Avec l'augmentation du nombre d'actes de procédure, les tribunaux sont engorgés faute de juges spécialisés. Afin de remédier à cette faiblesse, des stages de formation et des séminaires sont été mis en place à l'intention des juges ainsi que des procureurs et des autres personnels des services juridiques. Si l'on arrive à décongestionner les tribunaux, il pourrait être envisagé d'augmenter les ressources de l'Autorité de façon que le personnel qualifié soit en nombre suffisant pour exécuter ses tâches.

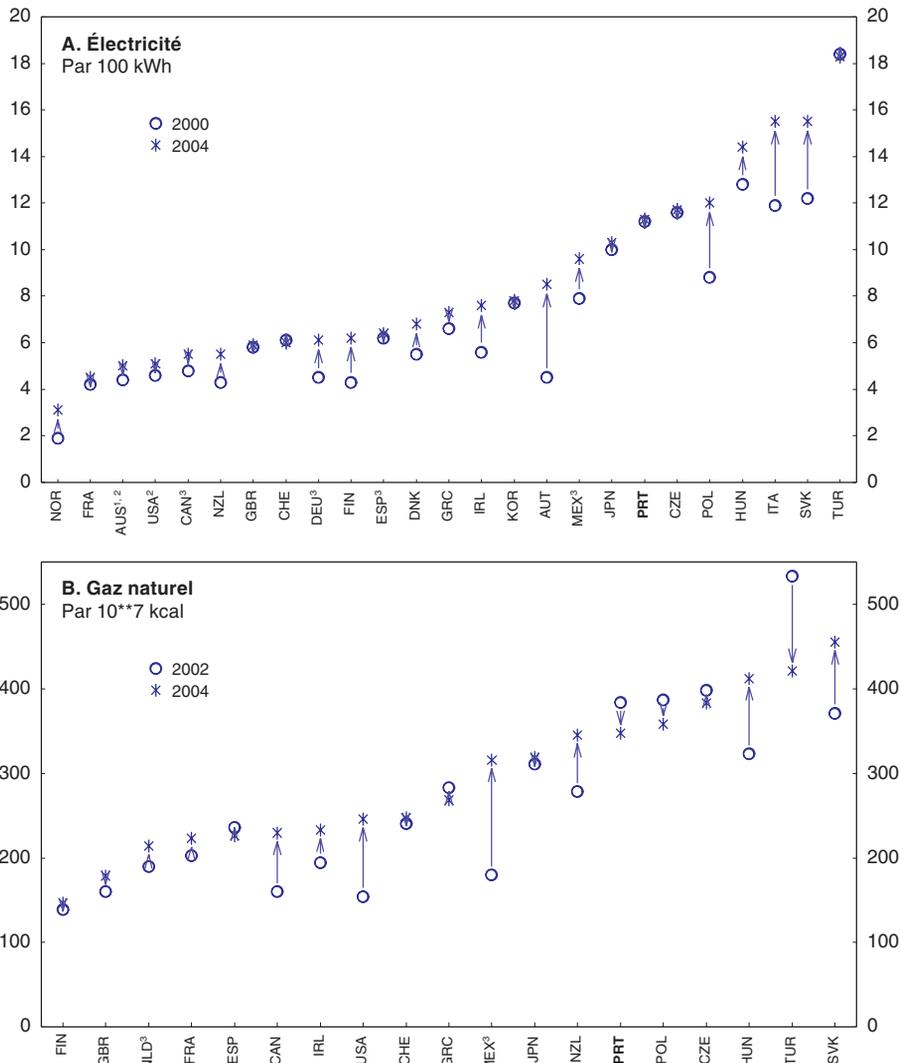
À l'heure actuelle, les ressources de l'Autorité portugaise de la concurrence proviennent essentiellement des charges prélevées par les organismes de réglementation sectoriels et, comme dans nombre d'autres pays, des droits perçus sur les activités de contrôle des fusions. Une partie des recettes au titre des amendes infligées revient aussi à l'Autorité, bien que cet élément ne soit pas pris en compte dans la planification budgétaire de l'Autorité et qu'il finisse en général par être transféré au Trésor. Les dispositifs de financement de l'Autorité devraient être améliorés afin d'assurer une source stable de financement. L'Autorité de la concurrence devrait continuer de financer le gros de ses besoins au moyen des contributions des organismes de réglementation sectoriels et des droits perçus dans le cadre des activités de contrôle des fusions et d'autres activités. Le financement d'une agence par les amendes qu'elle impose n'est pas, toutefois, une bonne pratique. Cela peut donner à penser que le processus décisionnel de l'Autorité se trouve ainsi perverti. Dans ces conditions, toutes les recettes de l'imposition d'amendes devraient revenir au budget de l'État. Dans la mesure où certains financements viennent de transferts budgétaires, ceux-ci devraient être établis sur une base pluriannuelle, de façon à assurer la stabilité.

Dans les secteurs non manufacturiers, en dépit des réformes de la réglementation, il subsiste des restrictions relativement sévères⁶. Il reste beaucoup à faire pour ouvrir les industries de réseau, en particulier l'énergie et les télécommunications, à la concurrence. Dans le secteur de l'électricité, le Portugal avait en 2004 des prix qui étaient parmi les plus élevés dans la zone de l'OCDE pour les utilisateurs industriels, à peu près la même position relative qu'en 2000 (graphique 5.1). En juillet 2005, ses prix hors taxes pour les gros consommateurs industriels étaient égaux à la moyenne pour l'UE15, mais encore bien supérieurs à la moyenne européenne pour les petits et moyens utilisateurs, et plus élevés qu'en Espagne, ce qui nuisait à la compétitivité des petites entreprises qui représentent une part prépondérante de la structure productive (tableau 5.1). Les prix du gaz étaient aussi relativement élevés en 2004 (graphique 5.1, partie B).

À la différence des rares pays européens qui ont totalement libéralisé leurs marchés de l'énergie (pays nordiques et Royaume-Uni), le Portugal en est encore à la finalisation de la libéralisation du marché de l'électricité et au début de la libéralisation du marché du gaz. L'Autorité portugaise de la concurrence, en association avec son homologue espagnole⁷, la

Graphique 5.1. **Prix de l'énergie dans l'industrie**

En dollars EU (PPA)



1. Données pour 2002.

2. Non compris les taxes.

3. Données pour 2003.

Source : AIE, Prix et taxes énergétiques.

Commission européenne (CE) et l'Association européenne pour la concurrence (AEC), a établi un rapport sur l'état d'avancement de la construction du marché énergétique interne de l'UE. Conformément aux conclusions du rapport, de nouvelles mesures sont prises en vue de la mise en œuvre effective du Marché ibérique de l'électricité (MIBEL), avec l'harmonisation des cadres réglementaires pour le secteur de l'électricité au Portugal et en Espagne, l'investissement continu dans la capacité d'interconnexion entre les deux pays et la généralisation de la possibilité, pour les consommateurs, de choisir leur fournisseur d'électricité. Par ailleurs, l'autorisation en cours de l'État pour une capacité additionnelle de production d'électricité permettra l'entrée de nouveaux fournisseurs sur le marché.

La restructuration du secteur de l'énergie a commencé, avec le redéploiement proconcurrentiel des actifs de l'électricité et du gaz. Un accord a été conclu à la fin de 2005

Tableau 5.1. Prix hors taxes de l'électricité en Europe
En centimes d'euro par kilowatt heure (kWh), 1^{er} juillet 2005¹

	Consommateurs industriels			Consommateurs domestiques	
	Petits	Moyens	Grands	Petits	Grands
Portugal	11.8	7.4	5.3	13.1	8.5
Autriche	9.4	6.0	4.4	9.5	6.9
Belgique	11.6	7.5	5.6	11.0	7.5
République tchèque	8.1	5.8	4.3	7.3	4.5
Danemark	7.6	6.5	..	9.6	8.1
Finlande	6.1	5.0	3.9	7.8	4.8
France	..	5.3	..	9.1	..
Allemagne	16.8	8.1	7.0	13.5	7.6
Grèce	9.5	6.5	4.5	6.4	5.5
Hongrie	11.2	7.5	5.1	9.0	7.2
Irlande	14.5	9.0	6.9	12.0	7.5
Italie	11.5	9.1	7.4	15.1	..
Luxembourg ²	16.0	7.0	3.9	13.1	7.8
Pays-Bas	11.0	8.1	5.3	11.1	7.1
Norvège	6.7	5.5	3.5	11.8	6.5
Pologne	8.0	5.0	4.1	7.2	4.4
République slovaque	10.5	6.9	..	11.2	6.6
Espagne	10.4	6.9	5.3	9.0	5.9
Suède	7.0	5.4	4.5	8.1	6.5
Royaume-Uni	7.7	6.4	4.8	8.8	5.7
Moyenne non pondérée					
UE15	10.8	6.9	5.3	10.5	6.9
Marchés libéralisés ³	7.0	5.8	4.2	9.2	6.3

1. 1^{er} janvier 2005 pour la France; 1^{er} juillet 2004 pour les consommateurs industriels au Luxembourg. Le niveau de consommation est fondé sur un taux annuel de 30, 2 000 et 70 000 MWh pour les consommateurs industriels et de 3 500 et 20 000 kWh pour les consommateurs domestiques.

2. Réduction de 50 % de la puissance électrique durant les heures de fortes charges pour les consommateurs industriels.

3. Pays nordiques et Royaume-Uni.

Source : Base de données Eurostat, novembre 2005.

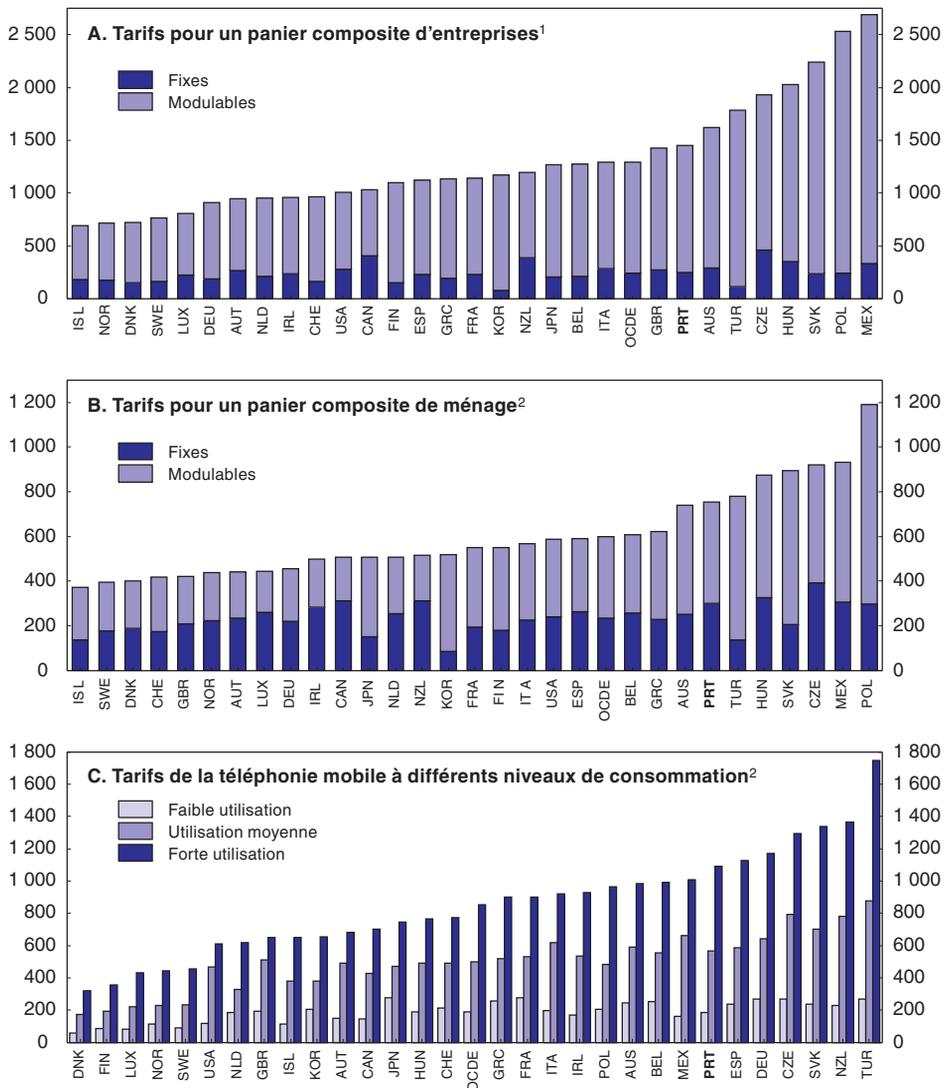
entre l'État et les autres actionnaires des entreprises participantes, notamment les principaux acteurs européens de l'énergie, comme l'ENI italienne. Il est prévu que deux grands acteurs du secteur énergétique seront en concurrence sur le marché intérieur, alors que les segments du transport et du stockage de l'énergie (distribution de gaz à haute pression, transmission d'électricité et stockage du gaz) seront détenus par une compagnie distincte sous contrat de concession. Des clauses appropriées d'accès de tierces parties figureront dans le contrat, qui sera soumis à la supervision réglementaire. Pour procurer les avantages attendus du point de vue de l'amélioration de l'efficacité et des gains de bien-être pour les consommateurs, le processus devra s'accompagner de mesures visant à faciliter le changement de fournisseur pour les utilisateurs. Le Portugal avance donc dans la libéralisation des marchés de l'électricité, conformément aux directives de l'UE. En ce qui concerne l'ouverture du marché du gaz, le Portugal bénéficie d'une dérogation pour la mise en œuvre des directives de l'UE jusqu'en 2007. Cependant, compte tenu du démarrage de l'approvisionnement en gaz naturel et de la création prévue du MIBEL, le gouvernement commence à prendre des mesures d'ouverture.

Dans le secteur des télécommunications, les tarifs dans le secteur de la téléphonie mobile⁸, où l'activité est florissante, ont baissé ces dernières années pour se rapprocher de

la moyenne de la zone OCDE mais, dans le secteur du téléphone fixe, les tarifs pour les entreprises restent supérieurs à la moyenne (graphique 5.2). Selon une évaluation (demandée en 2004 par l'Autorité de la concurrence), les consommateurs portugais, même s'ils ont accès à certains des services de télécommunication les plus avancés, paient plus cher que ceux de la plupart des autres pays d'Europe, ce qui indiquerait un manque de concurrence dans le secteur⁹.

Graphique 5.2. **Tarifs téléphoniques dans la zone de l'OCDE**

En dollars EU (PPPs), août 2005



1. Non compris la TVA.

2. Y compris la TVA.

Source : OCDE, base de données sur les perspectives des télécommunications.

L'opérateur en place possède le réseau public de téléphone commuté ainsi que le seul réseau de télévision par câble couvrant l'ensemble du pays. Par ailleurs, c'est le seul fournisseur de services de télévision à péage par satellite, et il a une forte position dans les contenus. De surcroît, les deux réseaux fixes qui pourraient se faire concurrence pour la fourniture de services de téléphone fixe appartiennent à cet opérateur. Ce dernier a donc

une position dominante dans les télécommunications fixes et dans la télévision par abonnement. En ce qui concerne l'accès à la bande large, après une très forte progression de la pénétration en 2005, le Portugal se situe maintenant aux niveaux européens moyens et en tête par rapport à des pays comme l'Espagne, l'Italie ou l'Allemagne¹⁰. L'organisme de réglementation sectoriel, ANACOM, a continué de prendre des mesures afin de réduire les charges d'interconnexion dans le secteur des télécommunications et de mettre tous les fournisseurs sur un pied d'égalité. Ses interventions en 2004-05 ont porté sur : i) le marché de détail (bande étroite); ii) le marché de gros pour le départ d'appel et pour la terminaison d'appel; iii) le marché du téléphone mobile¹¹; et iv) les marchés de la bande large. Les avantages potentiels d'une plus grande ouverture seraient considérables, les prix, qui sont encore élevés pour certains services ou pour certains utilisateurs, revenant à des niveaux plus compétitifs par rapport à ceux des autres pays de l'OCDE. Si l'on veut développer la concurrence dans le secteur des télécommunications, il est indispensable que les réseaux de téléphone fixe et les réseaux câblés appartiennent à des opérateurs différents.

Réformer la réglementation du marché du travail afin de renforcer la mobilité et la création d'emplois

Les résultats sur le marché du travail portugais se sont dégradés

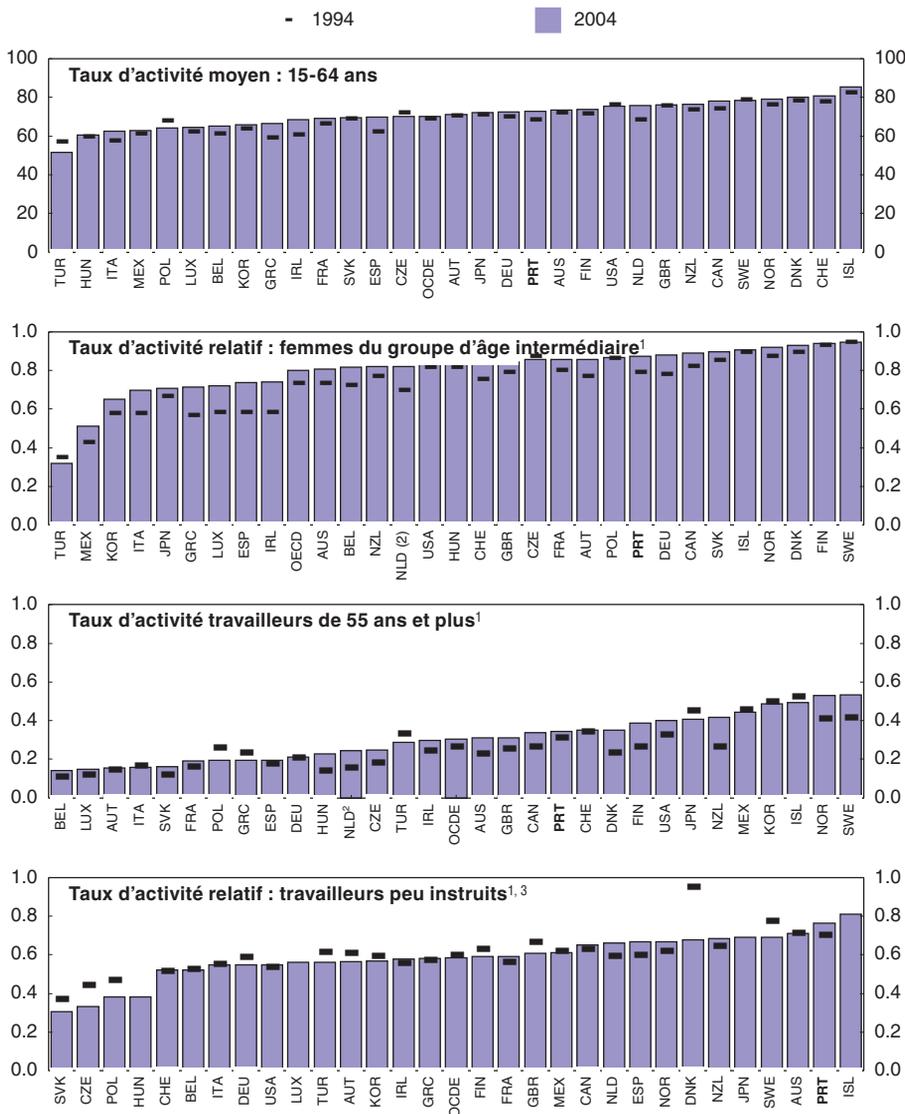
Pendant de nombreuses années, le marché du travail s'est caractérisé par un taux de chômage plus bas et des taux d'activité plus élevés que la moyenne pour des pays de l'OCDE. La longue période de ralentissement de l'activité qui a commencé en 2001, a cependant entraîné une hausse régulière du taux de chômage – à 8 pour cent de la population active à la fin de 2005, taux élevé par rapport à ceux de la zone de l'OCDE et même de l'UE (voir chapitre 1). Les taux d'activité sont restés relativement forts, surtout pour certains groupes – travailleurs peu qualifiés et travailleurs âgés – qui, dans la plupart des pays, ont généralement plus de difficultés sur le marché du travail que les hommes d'âge très actif (graphique 5.3)¹².

La part de l'emploi temporaire (c'est-à-dire les contrats à court terme) dans l'emploi total a augmenté notablement ces dix dernières années, plus que dans aucun autre pays de l'OCDE (graphique 5.4). Une telle évolution aggrave généralement les problèmes d'un marché du travail dual, accroissant les préoccupations liées à l'insécurité et à la précarité du travail et réduisant les possibilités de formation. Cependant, comme on l'a observé au Portugal, les emplois temporaires peuvent avoir des effets positifs. Premièrement, la hausse du nombre de contrats à court terme observée au fil des ans au Portugal s'est accompagnée d'une progression des taux d'emploi. Deuxièmement, certaines observations montrent que, ces dernières années, ces emplois ont souvent donné accès ensuite à des postes plus permanents. Environ 40 % des salariés ayant un emploi temporaire en 2000 occupaient des emplois permanents un an plus tard, ce qui semble indiquer un taux élevé de passage à l'emploi permanent par rapport aux taux enregistrés ailleurs en Europe¹³.

Flexibilité des salaires, législation relative à la protection de l'emploi et demande de main-d'œuvre

Maintenant qu'il n'y a plus de créations d'emplois massives dans le secteur public, l'expansion de l'emploi au Portugal est tributaire essentiellement du dynamisme de l'embauche dans le secteur privé. Indépendamment de l'évolution macroéconomique, le cadre institutionnel et les réglementations ont contribué aux résultats mitigés du marché du travail ces dernières années. La demande de main-d'œuvre dépend des coûts de main-

Graphique 5.3. Taux d'activité, 1994-2004



1. Par rapport au taux d'activité des hommes du groupe d'âge intermédiaire.

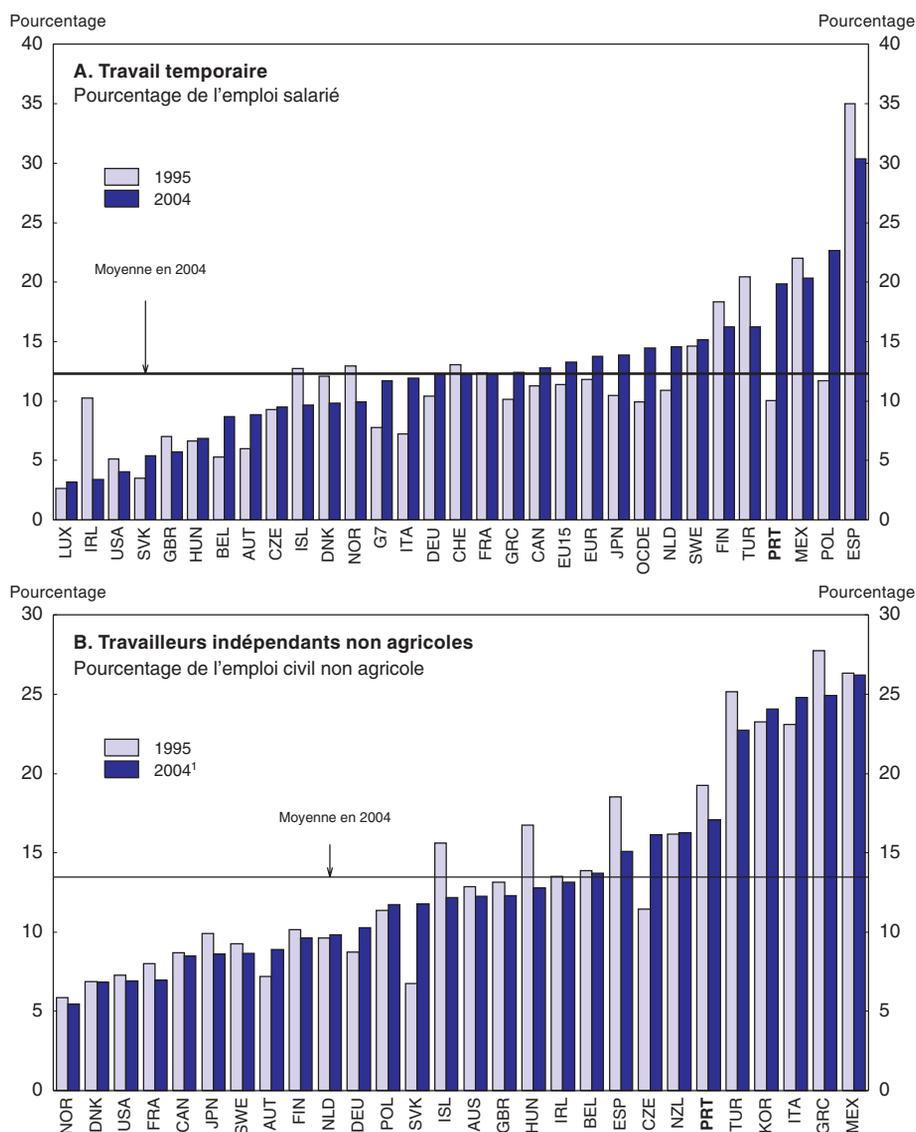
2. 2003 pour les Pays-Bas.

3. Premier degré du deuxième cycle du secondaire (niveau de la CITE 0/1/2). 1995 pour la Corée, la France, le Mexique, la Pologne, la République slovaque et le Royaume-Uni et 2002 pour l'Islande, l'Italie et les Pays-Bas.

Source : Statistiques de la population active de l'OCDE.

d'œuvre (directs et indirects), notamment le coût d'ajustement des effectifs lié à la législation relative à la protection de l'emploi. Le salaire minimum légal, qui a diminué en proportion du salaire médian depuis le début des années 90, est maintenant proche de la moyenne pour la zone de l'OCDE et le coin fiscal moyen sur les revenus du travail est légèrement inférieur à la moyenne. En revanche, la fréquence des absences pour raison de maladie est généralement élevée au Portugal, contribuant à alourdir les coûts de main-d'œuvre non salariaux, bien que des mesures aient été prises récemment pour lutter contre l'absentéisme et les congés de maladie abusifs.

Graphique 5.4. **Types d'emploi**
Pourcentage



1. 1999 pour la Belgique.

Source : OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi, 2005*, OCDE, Paris; OCDE, Statistiques annuelles de la population active.

Les salaires réels, qui, au cours des périodes précédentes, étaient relativement flexibles, ont tardé à réagir à la dernière phase de récession économique. Dans le passé, l'ajustement des salaires résultait en partie d'un ajustement de la dérive des salaires : les entreprises octroyant généralement des hausses supérieures à celles fixées dans les accords, elles pouvaient les comprimer en cas de faiblesse de l'activité. Ces résultats concordent avec d'autres données économétriques semblant indiquer que la sensibilité des salaires réels a été particulièrement forte dans le cas des nouvelles embauches, mais modérée pour les travailleurs restés dans la même entreprise¹⁴. Au cours des phases plus récentes de ralentissement, dans un contexte de faible inflation, les ajustements de salaires réels sont devenus plus difficiles. Le coussin amortisseur traditionnel créé par la dérive des salaires se rétrécit peut-être aussi, ce qui tendrait à réduire à la flexibilité des

salaires. De ce fait, les majorations de salaire sont restées relativement fortes tandis que le chômage grimpait à des niveaux élevés. La viscosité des rémunérations dans le secteur privé tient peut-être en partie à la progression des salaires dans le secteur public et aussi à certains facteurs spéciaux (comme la coupe d'Europe de football au premier semestre de 2004, qui a été à l'origine de hautes anticipations économiques), tandis qu'en 2006 les hausses de salaires semblent devoir être plus modestes (chapitre 1).

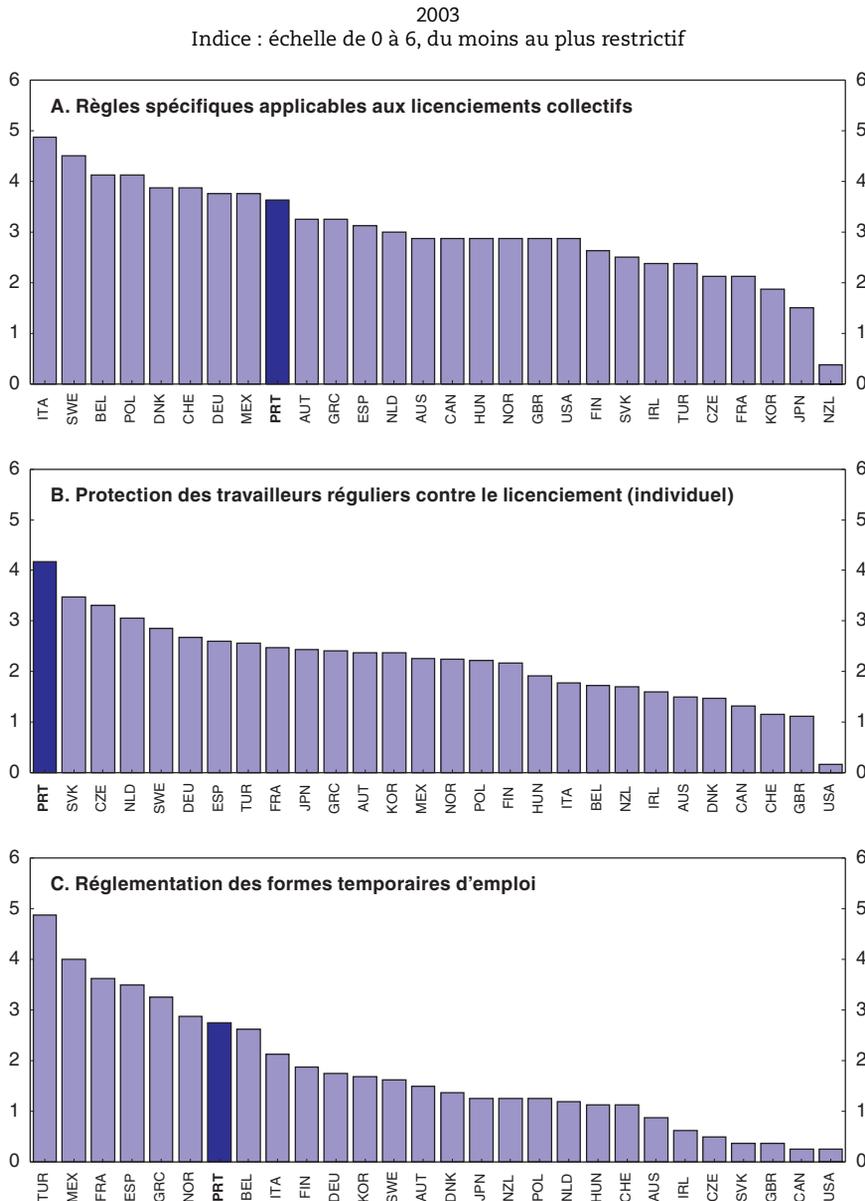
Les entreprises, maintenant confrontées à des ajustements de salaires plus difficiles, continuent de supporter les coûts d'une législation restrictive en matière de protection de l'emploi. La législation relative à la protection semble relativement stricte en 2003, d'après les indicateurs généraux développés par l'OCDE pour cette période, surtout en ce qui concerne les licenciements individuels de travailleurs réguliers (graphique 5.5). Les raisons qui peuvent être invoquées pour licencier un travailleur titulaire d'un contrat permanent sont suffisamment générales pour inclure des motifs économiques, technologiques ou structurels, mais les procédures sont assez pesantes. Dans la pratique, les employeurs ont trouvé des moyens d'éviter les réglementations et les procédures de licenciement. Conformément aux pratiques observées dans les autres pays de l'OCDE ayant une législation restrictive en matière de protection de l'emploi, les contrats à durée déterminée ont été de plus en plus utilisés et des accords informels de licenciement « à l'amiable » sont observés au niveau des entreprises. Néanmoins, l'ajustement à un choc négatif risque davantage de se traduire par un chômage plus élevé que dans le passé, les nouvelles embauches ont plus de chances d'être reportées et, en cas de création d'emplois, les contrats à court terme et le travail indépendant seront sans doute plus fréquents.

Un nouveau code du travail est entré en vigueur en décembre 2003. La réforme de la législation du travail n'a pas répondu à la nécessité d'assouplir les conditions d'entrée, de sortie et d'embauche, mais on y trouve plusieurs éléments appréciables et l'approbation de cette réforme a marqué une étape décisive. Elle prévoit, entre autres mesures, de meilleurs outils pour lutter contre l'absentéisme, un allongement de la durée autorisée des contrats de durée déterminée, un assouplissement de la procédure de licenciement collectif en réduisant le délai requis pour l'adoption de mesures administratives et l'élimination de la priorité accordée aux syndicalistes et aux membres des conseils du travail, et une marge permettant d'accroître la flexibilité dans les conventions collectives au niveau des entreprises (encadré 5.1). À ce stade, sur la base des rares informations disponibles sur le contenu des conventions collectives, rien n'indique des changements majeurs : certains des accords signés en 2004 prévoient de nouveaux arrangements en ce qui concerne le temps de travail et certains contiennent des dispositions relatives à la formation¹⁵. Il faudra suivre de près l'évolution des conventions collectives afin de voir dans quelle mesure le nouveau code du travail a des effets dans la pratique et s'il améliore la flexibilité en matière d'embauche et de licenciement et dans les conditions de travail.

Indemnités de chômage et incitation à trouver du travail

Le système portugais d'indemnisation est devenu de plus en plus généreux au fil des ans, alors que le niveau des prestations était très bas au début des années 80. Même si cette évolution était justifiée pour répondre aux préoccupations relatives à la pauvreté, au début des années 2000 le système était excessivement généreux en ce sens que les incitations à retrouver un emploi s'étaient beaucoup affaiblies. Les indicateurs synthétiques des droits à indemnités de chômage montrent qu'au début des années 2000, le régime de prestations du Portugal était comparable aux systèmes généreux de plusieurs pays nordiques ou des

Graphique 5.5. Restrictivité de la législation relative à la protection de l'emploi : principales composantes¹



1. Les indicateurs pour la législation de protection de l'emploi élaborés par l'OCDE concernent les conditions en vigueur en 2003; ils ne reflètent pas en conséquence les changements introduits en décembre 2003, qui ont un peu assoupli les règles spécifiques applicables aux licenciements collectifs.

Source : OCDE, base de données sur la LPE.

Pays-Bas¹⁶. En revanche, le Portugal a encore du chemin à faire pour améliorer l'efficacité de ses services de l'emploi ou des politiques actives du marché du travail (PAMT), afin de les aligner sur les meilleures pratiques, notamment celles en place dans les pays nordiques dans le cadre d'une stratégie générale d'«activation». Dans le contexte portugais, où la coordination entre les politiques actives du marché du travail et la gestion de l'indemnisation du chômage est peu développée et où l'efficacité des services de l'emploi n'est pas comparable à ce qu'elle est dans les pays les plus performants, la générosité grandissante du système de prestations a sans doute affaibli les incitations à retrouver

Encadré 5.1. La législation relative à la protection de l'emploi, avant et après la réforme de 2003

Avant la réforme de 2003

L'indicateur agrégé de l'OCDE mesurant la restrictivité relative de la législation en matière de protection de l'emploi révèle :

1. une restrictivité excessive des règles relatives aux licenciements individuels
2. une restrictivité modérée des réglementations relatives aux contrats de durée déterminée
3. une restrictivité proche de la moyenne des conditions requises pour les licenciements collectifs

En particulier, le degré de restrictivité de la législation concernant les licenciements collectifs reflète, dans une grande mesure, le fait qu'au Portugal les règles relatives aux licenciements collectifs s'appliquent dès lors que deux travailleurs au moins sont licenciés dans les petites entreprises (cinq travailleurs au moins dans les entreprises comptant 50 salariés ou plus), alors que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, les règles relatives aux licenciements collectifs s'appliquent à partir de dix travailleurs. Les réglementations en matière de licenciements collectifs étant généralement moins rigoureuses que pour les licenciements individuels, cette particularité a peut-être, en réalité, facilité l'ajustement du marché du travail au Portugal.

Par ailleurs, il y avait des accords au niveau de l'entreprise qui favorisaient les licenciements collectifs, généralement plus faciles à opérer que les licenciements individuels.

Dans la pratique, les entreprises (surtout portugaises, parfois étrangères) évitaient généralement de recourir aux procédures de licenciement collectif, préférant trouver un accord avec les travailleurs – réduction des salaires et de la durée du travail – plutôt que de les renvoyer. De même, les entreprises recouraient parfois à des accords informels pour licencier des travailleurs au lieu de suivre la procédure légale.

Après la réforme de 2003

Le nouveau code du travail, en vigueur depuis décembre 2003, offre davantage de flexibilité dans l'utilisation des contrats de durée déterminée, dont la durée autorisée est allongée.

Il est maintenant plus aisé d'introduire une flexibilité dans les conventions collectives au niveau de l'entreprise concernant les règles de licenciement et les règles applicables aux contrats de durée déterminée.

Des changements ont été apportés, qui assouplissent quelque peu les conditions des licenciements collectifs : les délais pour le lancement de négociations et l'adoption de la décision finale ont été raccourcis et la priorité accordée aux syndicalistes et aux membres des conseils du travail ont été éliminés.

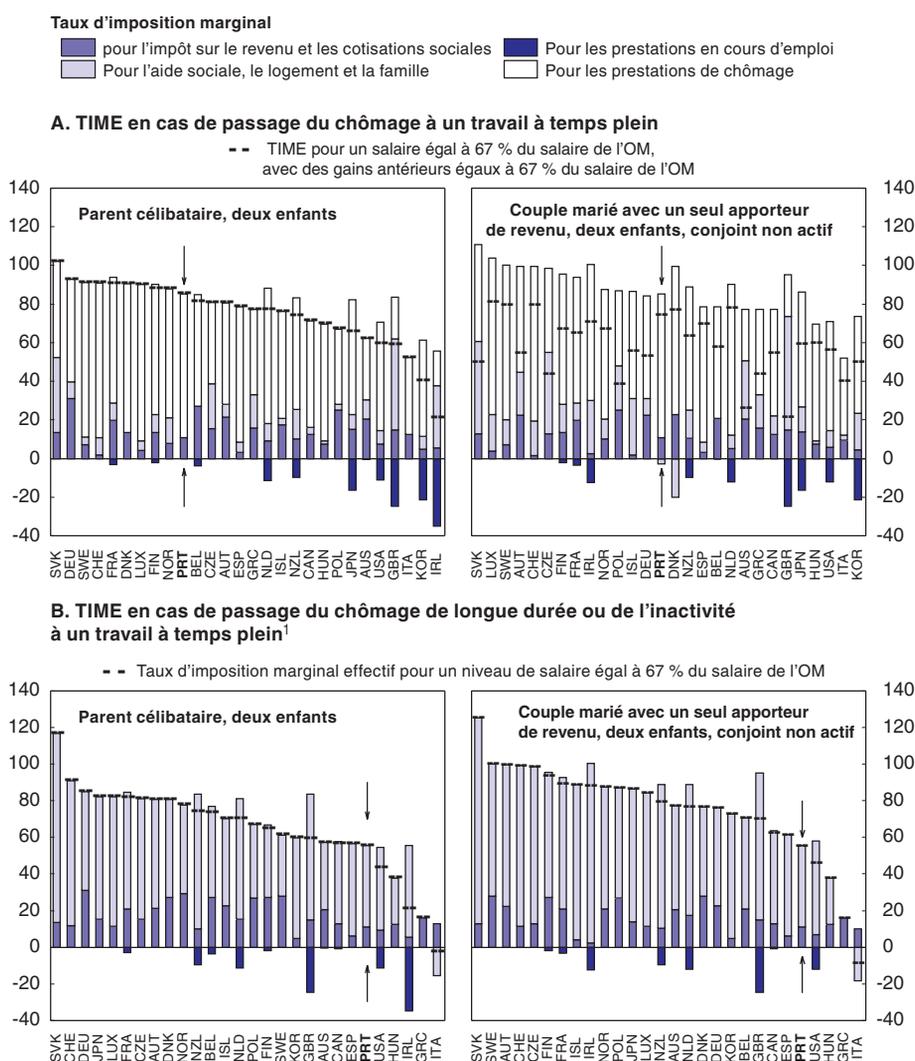
Cependant, dans l'ensemble, les procédures restent pesantes.

rapidement du travail. Ce phénomène, conjugué à la période prolongée de faible croissance, a eu tendance à accroître le chômage de longue durée.

Beaucoup de pays, notamment en Europe, ont trouvé politiquement difficile de réformer leurs systèmes de prestations relativement généreux, en dépit de preuves de plus en plus nombreuses de l'existence d'une corrélation positive entre le chômage et la générosité de l'indemnisation. La proposition faite par le précédent gouvernement portugais de durcir les conditions d'accès aux prestations d'assurance chômage, en

réduisant la durée et le montant des indemnités pour tenter de lutter contre la fraude et de renforcer les incitations au retour au travail, n'a pas été approuvée par le Parlement. Il reste donc à réformer le système d'indemnisation afin de l'adapter à la situation actuelle du marché du travail, question qu'examine actuellement les partenaires sociaux (voir ci-après). À partir d'un indicateur global combinant les indemnités financières pour les travailleurs et les impôts, on peut montrer que le système fiscal et de prestations sociales du Portugal crée, dans certains cas, des taux marginaux effectifs d'imposition (TMEI) globaux de plus de 80 %, décourageant ainsi le passage du chômage au travail à temps plein (graphique 5.6, partie A). Lorsqu'une personne en chômage de longue durée qui n'est plus admise au bénéfice des indemnités de chômage a droit à d'autres formes d'aide sociale, le

Graphique 5.6. **Rentabilité financière d'un retour à l'emploi pour les chômeurs ou les inactifs**



1. Ces taux d'imposition marginaux effectifs (TIME) indiquent quelle part du salaire gagné est absorbée par les impôts et une diminution des prestations d'aide sociale en cas de retour à l'emploi : A) à partir d'une situation de chômage (cadre A); B) à partir du chômage de longue durée ou de l'inactivité (cadre B). Par exemple, un TIME de 100 indique que le retour à l'emploi ne se traduit par aucun revenu supplémentaire.

Source : OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi 2006* (à paraître), OCDE, Paris.

TMEI associé à son retour au travail est moins élevé – et moins élevé aussi que dans la majorité des pays de l'OCDE – mais il est encore proche de 60 % (graphique 5.6, partie B).

Il faut faire davantage pour améliorer le fonctionnement du marché du travail

Il faut des mesures supplémentaires de réforme du code du travail, notamment un assouplissement des règles de licenciement et un allègement des procédures, pour inciter davantage les employeurs à embaucher sur contrats permanents dans le secteur formel. L'assouplissement des réglementations concernant l'emploi permanent aiderait aussi à rendre les salaires plus réactifs aux conditions du marché du travail. La plus grande flexibilité offerte actuellement pour les contrats de courte durée est de nature à accroître l'adaptabilité de la main-d'œuvre, mais cela ne suffit pas. Du côté de l'offre de main-d'œuvre, une réforme générale s'impose. Il faudrait pour cela tenir compte des interactions entre les indemnités de chômage et les autres prestations sociales et les prélèvements fiscaux, réduire les TMEI lorsqu'ils sont particulièrement élevés et restreindre l'accès au système d'indemnisation du chômage.

Le système d'indemnisation du chômage est actuellement en cours d'examen. Il s'agit de permettre à certains bénéficiaires de quitter le chômage et de revenir sur le marché du travail, en conjuguant des mesures actives du marché du travail pour améliorer leur employabilité à des mesures visant à lutter contre l'utilisation frauduleuse des prestations. Dans l'ensemble, les propositions gouvernementales de réforme du système d'indemnisation du chômage, qui sont actuellement en discussion avec les interlocuteurs sociaux, comportent de bonnes mesures, comme le resserrement des conditions d'admission au bénéfice des prestations par l'allongement de la période prise en compte pour l'ouverture des droits et l'établissement d'un lien entre la durée des prestations et la période de cotisation¹⁷. Les mesures visant à encourager davantage les bénéficiaires à chercher du travail tout en leur offrant une aide accrue des services de l'emploi à la recherche de travail, et l'alourdissement prévu des sanctions à l'encontre des employeurs et des travailleurs en cas d'usage frauduleux des prestations, vont aussi dans la bonne direction. Les autorités se proposent de limiter la possibilité pour les travailleurs de bénéficier de prestations de chômage lorsqu'ils ont été licenciés après accord mutuel avec leur employeur, afin de réduire le recours inapproprié au système. En outre, étant donné qu'il est admis que les démissions par accord mutuel constituent un instrument important de flexibilité du marché du travail, une attention spéciale sera accordée aux petites et moyennes entreprises et l'accès aux indemnités de chômage sera maintenu dans ces cas. Dans la situation actuelle, l'introduction de limitations n'est pas souhaitable. En rendant les accords informels plus coûteux pour les entreprises et les travailleurs, cette mesure fermerait une échappatoire qui offre une flexibilité *de facto* dans un contexte de réglementations trop rigides et pesantes en matière de protection de l'emploi. Il serait préférable d'assouplir la législation relative à la protection de l'emploi et de faciliter les procédures administratives et juridiques avant de réduire l'attractivité des moyens d'ajustement existants. Néanmoins, la réforme du système d'indemnisation du chômage en cours d'examen va dans le sens de l'élaboration d'une stratégie d'activation qui concilie protection sociale et taux élevés d'emploi. Il faut mettre davantage l'accent sur les PAMT en vue de renforcer l'efficacité des mesures actives au lieu d'augmenter les dépenses en soi. L'expérience de l'OCDE montre qu'une étroite coordination des PAMT avec la gestion des indemnités de chômage et des services de l'emploi efficaces sont un facteur déterminant de l'efficacité de ces programmes actifs¹⁸.

En résumé

Le Portugal a fait beaucoup, au cours de la décennie écoulée, pour améliorer le cadre de l'activité et créer un climat plus concurrentiel, encourageant les entreprises à adopter une meilleure technologie ou les meilleures pratiques de gestion. Cependant, dans le nouvel environnement international de concurrence accrue, cela ne suffit pas et il faut des mesures efficaces pour ouvrir davantage les marchés de produits et accroître la flexibilité du marché du travail. Il faudrait adopter une approche générale. Les domaines de réforme ne sont pas nouveaux, mais ce qu'il faut, c'est accélérer la réforme et en assurer la continuité et la mise en œuvre effective. Les priorités sont les suivantes : améliorer les conditions générales en allégeant les procédures administratives ; continuer de déréglementer et de favoriser la concurrence dans les services, l'énergie et les télécommunications, notamment ; renforcer la flexibilité afin de favoriser l'emploi de travailleurs sur des contrats réguliers, ce qui est nécessaire pour faciliter la restructuration de l'économie. Les recommandations détaillées sont présentées dans l'encadré 5.2.

Encadré 5.2. **Résumé des recommandations pour la création d'un cadre d'activité plus dynamique et l'amélioration du fonctionnement du marché du travail**

Réduire les coûts administratifs en faveur des entreprises et de l'investissement

- Élargir le champ de la réforme visant à faciliter la création d'entreprises, notamment l'utilisation de guichets uniques et la simplification des procédures d'enregistrement public.
- Faire en sorte que les réglementations requises puissent être observées à des coûts minimums, surtout par les petites et moyennes entreprises – des réglementations moins restrictives et des régimes fiscaux simples et stables sont généralement mieux respectés.

Poursuivre l'action afin d'imposer une concurrence effective

- Maintenir l'élan de l'action visant à promouvoir la concurrence, en poursuivant une étroite coordination entre l'Autorité de la concurrence, les organismes de réglementation sectoriels, l'État et le système juridique.
- Atténuer les goulets d'étranglement en intensifiant la formation de juges spécialisés.

Améliorer le fonctionnement du marché du travail

- Suivre la mise en œuvre du nouveau code du travail adopté en 2003, veiller à ce qu'il aide véritablement à réduire l'absentéisme et à renforcer la flexibilité de l'embauche et des licenciements.
- Maintenir le cadre actuel, plus flexible, pour les contrats de courte durée, en vue de rendre la main-d'œuvre plus adaptable.
- Assouplir la législation relative aux contrats permanents, afin de faciliter l'ajustement du marché du travail et de rééquilibrer la création d'emplois en privilégiant les contrats à long terme au lieu de l'emploi temporaire.
- Faire avancer la réforme du système d'indemnisation du chômage, en assurant un équilibre entre la garantie de ressources pour les demandeurs d'emploi et l'incitation au retour au travail, par le biais d'un resserrement des conditions d'accès aux programmes d'indemnisation et de PAMT efficaces.

Notes

1. Les graphiques 5.A1.1 à 5.A1.4 de l'annexe illustrent la position du Portugal par rapport aux autres pays de l'OCDE selon un certain nombre d'indicateurs de la politique structurelle. On trouvera des détails sur ces indicateurs au chapitre 4 de OCDE (2005); Conway, P., V. Janod et G. Nicoletti (2005) et sur www.oecd.org/eco/pmr.
2. Les données du ministère de la Justice relatives à l'enregistrement indiquent que plus de 3 500 entreprises avaient été créées au cours de la période allant de juillet 2005 à février 2006, une grande partie d'entre elles dans le secteur de la construction et de l'immobilier. En janvier et février 2006, on estime que plus de 40 % des entreprises entraient dans le cadre de l'initiative « Création d'entreprises sur le champ ».
3. L'Autorité portugaise de la concurrence a un effectif d'environ 75 personnes, comparable à celui des organismes chargés de la concurrence dans les autres petits pays de l'OCDE. Même si quelques pays de même taille ou de plus petite taille, comme la Hongrie, la Nouvelle-Zélande et la Norvège ont des effectifs plus importants, celui du Portugal est à peu près égal à ceux du Danemark et de la Finlande, et supérieur à ceux de la Belgique et de l'Autriche.
4. L'enquête de l'Autorité de la concurrence a fait suite à une plainte d'un hôpital public dans le cadre d'un appel d'offres pour la fourniture d'un médicament particulier.
5. Dans le cadre de sa stratégie de communication et de diffusion, l'Autorité portugaise de la concurrence publie un bulletin d'information mensuel sur son site web et organise des séminaires, des projets conjoints avec les réseaux internationaux et des débats au Parlement sur les questions relatives à la concurrence.
6. Voir le graphique 5.A1.5 de l'annexe, qui montre les indicateurs sectoriels de la réglementation dans divers secteurs non manufacturiers (transports aérien, ferroviaire et routier, télécommunications, poste, gaz et électricité) pour 2003 et 1998 dans les pays de l'OCDE.
7. En Espagne, la direction générale de la concurrence (Service de la concurrence), qui est chargée de lancer les affaires, fait partie de l'administration publique.
8. L'Autorité de la concurrence a adressé une recommandation au gouvernement sur la transparence des prix des services de télécommunication mobiles et a fait des propositions visant à faciliter le choix du tarif par les consommateurs et à favoriser la concurrence par les prix entre les fournisseurs.
9. Exprimés en dollars EU (aux parités de pouvoir d'achat), comme indiqué dans le graphique 5.2, les tarifs du téléphone fixe pour les entreprises au Portugal sont supérieurs à la moyenne de la zone OCDE et, en particulier, plus élevés que ceux de l'Espagne voisine. Exprimés en dollars EU, les prix pour les entreprises au Portugal sont à peine inférieurs à la moyenne de l'OCDE mais toujours supérieurs à ceux de l'Espagne. Pour le panier composite du secteur des ménages, les prix au Portugal sont supérieurs à la moyenne de la zone OCDE, tant en dollars EU qu'en dollars EU aux parités de pouvoir d'achat (PPA).
10. Les entreprises du groupe en place opérant sur le marché de la bande large ont été identifiées par l'organisme de réglementation du secteur des télécommunications, ANACOM, comme détenant des positions importantes sur le marché, et elles se sont vu imposer des obligations spécifiques.
11. Une réduction des prix pour les frais de raccordement au réseau mobile a été fixée pour la période allant jusqu'à la fin de décembre 2006. Cette mesure devrait ramener ces frais des niveaux les plus élevés de la zone OCDE à des niveaux similaires à ceux de la plupart des autres pays de l'UE. Cela permettra de renforcer la concurrence tant à l'intérieur du secteur du téléphone mobile qu'entre opérateurs de téléphone mobile et de téléphone fixe, tout en réduisant les possibilités de comportement anticoncurrentiel de la part des grands opérateurs.
12. Cf. OCDE, *Perspectives de l'emploi 2006*, (à paraître).
13. Pour de plus amples détails sur le Portugal, cf. Pedro Portugal et John T. Addison (2003), « Six ways to leave unemployment », IZA Discussion Paper n° 954, décembre.
14. Pour de plus amples détails, voir Carneiro, A et Portugal, P. (2004); Cardoso, A. R. et Portugal P. (2005). Une étude de la dispersion des variations des salaires sur la période 1992-2000 pour les salariés restant dans la même entreprise pendant deux années consécutives fait ressortir le schéma suivant : un pic élevé dans la distribution des variations des salaires à zéro révélant une résistance à une baisse nominale des salaires; un autre pic dans la distribution au taux d'inflation attendu révélant une rigidité des salaires réels (Banco de Portugal, 2004, *Rapport annuel*, encadré 2.5).

15. Le processus de conventions collectives s'est bloqué en 2004, et le nombre de salariés couverts par ces accords a diminué de moitié par rapport à la moyenne de l'année précédente (600 000 salariés contre 1.4 million sur la période 2000-03). Un nombre limité d'accords contenaient des clauses relatives à la formation (par exemple, la sélection des travailleurs devant participer à une formation et la reconnaissance des qualifications). Certaines conventions ont introduit la réglementation du temps de travail hebdomadaire flexible. Source : *Observatoire européen des relations professionnelles en ligne* (décembre 2005).
16. L'indicateur synthétique des taux bruts de remplacement des indemnités de chômage (fondé sur des moyennes de plusieurs niveaux de rémunération, situations familiales et durées de chômage) dépassait 40 pour cent en 2001 au Portugal, taux supérieur à ceux de la plupart des autres pays de l'OCDE et légèrement inférieur aux taux de remplacement observés au Danemark, en Norvège et aux Pays-Bas. Le système portugais est aussi comparable aux systèmes généreux de plusieurs pays nordiques ou des Pays-Bas si l'on considère le *taux de remplacement net initial (après impôt)* et la *durée maximale de versement des indemnités*. Cf. *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2006* (à paraître).
17. Parmi les mesures examinées figurent la modification de la façon dont les prestations sont calculées pour éviter des situations où les prestations sont plus élevées que le salaire net de référence
18. Pour des détails sur l'effet des politiques actives du marché du travail, voir *Perspectives de l'emploi 2005*, chapitre 4. Des travaux de référence sur les PAMT réalisés pour OCDE, *Perspectives de l'emploi 2006* (à paraître) semblent indiquer que les dépenses au titre des PAMT, si les programmes sont bien conçus et gérés, peuvent réduire la hausse du chômage liée à de généreuses indemnités de chômage et à des chocs négatifs.

Bibliographie

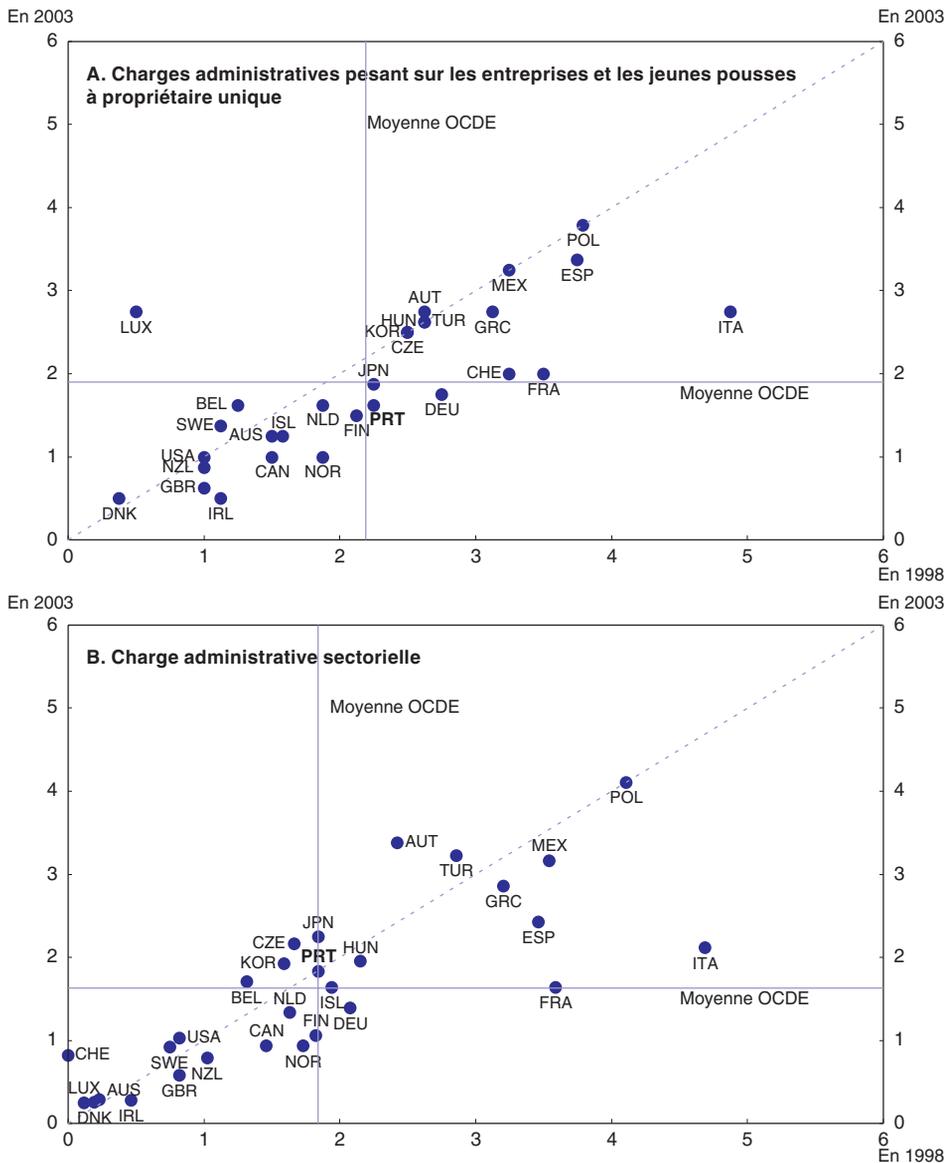
- Carneiro, A et P. Portugal (2004), « Workers accessions and separations real wage cyclicality », *Working paper* 9, 2004, Banco de Portugal.
- Cardoso, A.R. et P. Portugal (2005), « Contractual wages and the wage cushion under different bargaining settings », *Journal of Labor Economics*, octobre, vol. 23, n° 4, pp.875-902.
- Conway, P., V. Janod et .Nicoletti (2005), « Product Market regulation in OECD countries: 1998 to 2003 », *Document de travail* du Département des affaires économiques de l'OCDE
- Nicoletti, G., et al. (2003) « Policies and international integration influences on trade and foreign direct investment », *Document de travail* du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 359.
- OCDE (2005), *Réformes économiques, Objectif croissance, Politiques et priorités structurelles*, OCDE, Paris.
- Portugal, P. et J. T. Addison (2003), « Six ways to leave unemployment », *IZA Discussion Papers* n° 954, décembre.
- Scarpetta, S., P. Hemmings, T. Tressel et J. Woo (2002), « The role of policy and institutions for productivity and firm dynamics: evidence from micro and industry data », *Document de travail* du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 329, OCDE, Paris.
- Jaumotte, F. et N. Pain (2005), « From innovation development to implementation: evidence from the community innovation survey », *Document de travail* du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 458.

ANNEXE 5.A1

Informations complémentaires concernant le chapitre 5

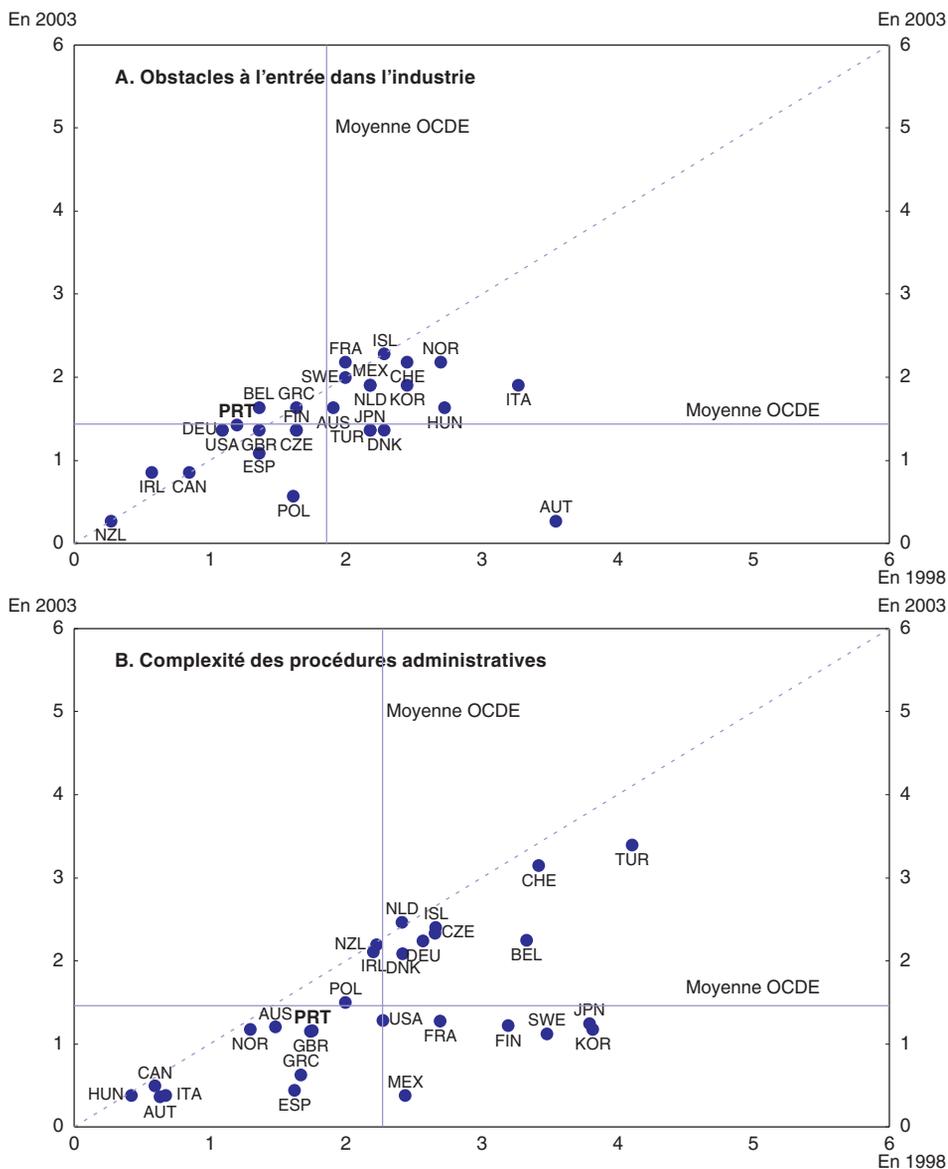
Graphique 5.A1.1. **Obstacles à l'entrepreneuriat**

Indice : échelle de 0 à 6 du moins au plus restrictif



Source : OCDE (2006), Réformes économiques, Objectif croissance, OCDE, Paris.

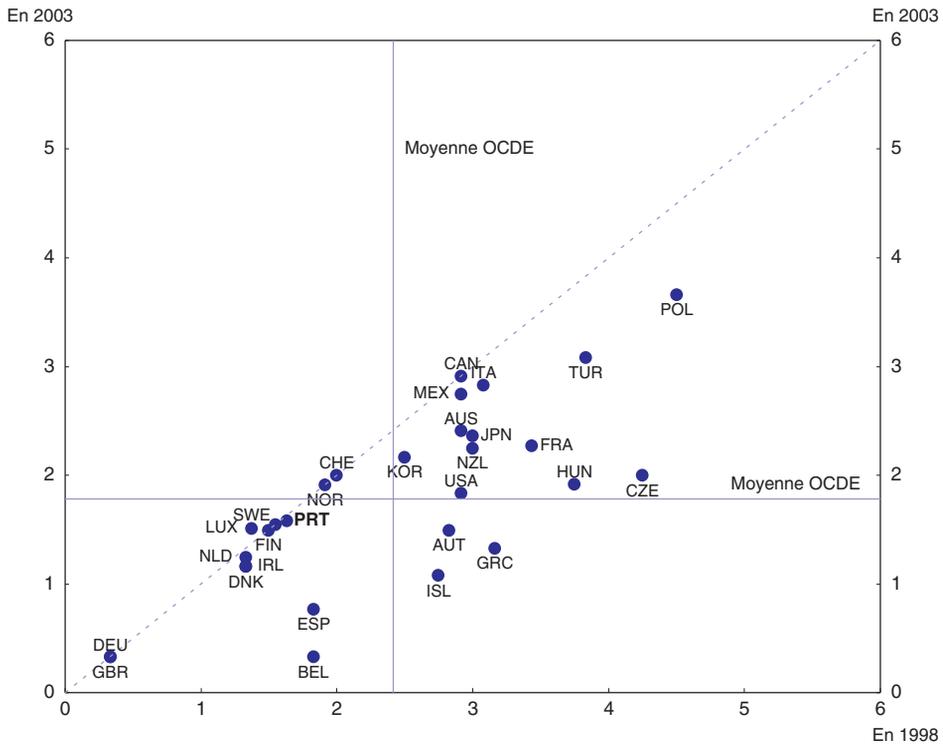
Graphique 5.A1.2. Obstacles à l'entrée
 Indice : échelle de 0 à 6, du moins au plus restrictif



Source : OCDE (2006), Réformes économiques, Objectif croissance, OCDE, Paris.

Graphique 5.A1.3. Obstacles à l'investissement direct étranger¹

Indice : échelle de 0 à 6, du moins restrictif au plus restrictif

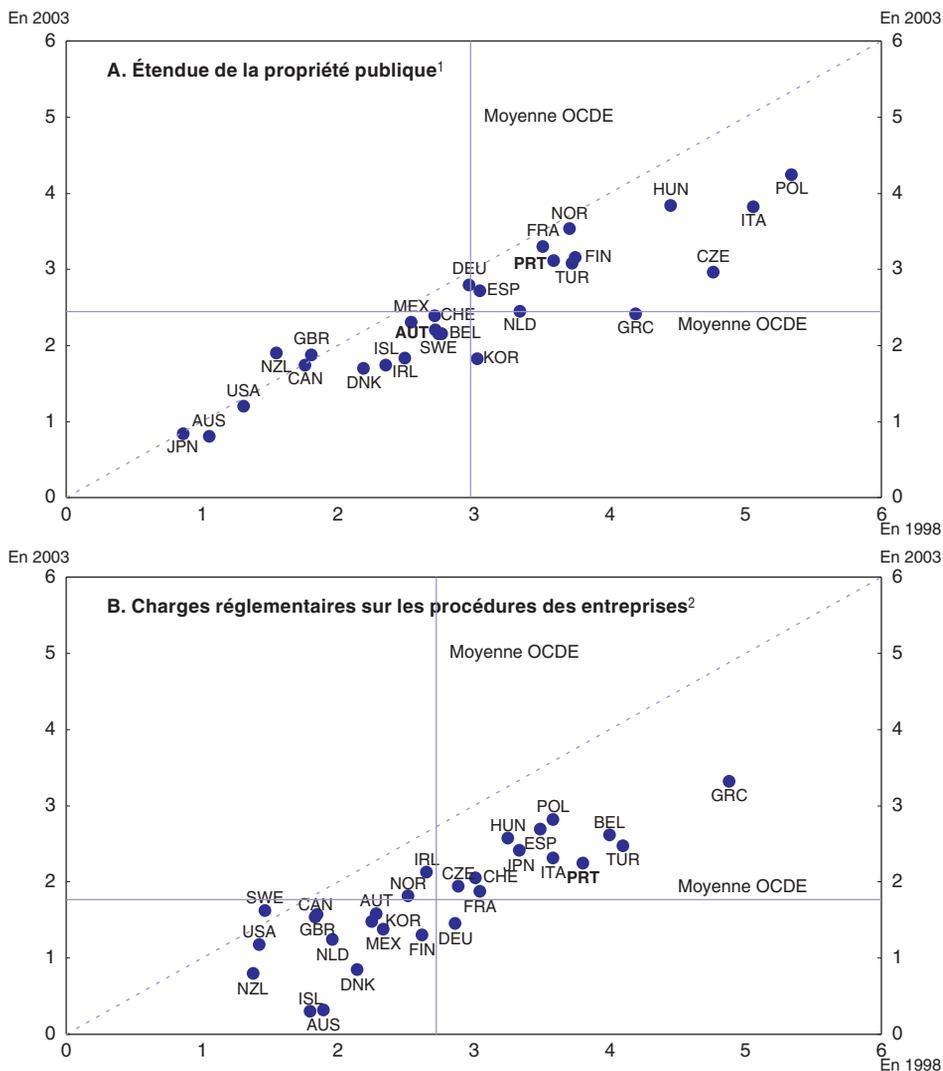


1. Obstacles à la participation étrangère au capital.

Source : OCDE (2006), *Réformes économiques, Objectif croissance*, OCDE, Paris.

Graphique 5.A1.4. Contrôle de l'État sur les opérations des entreprises

Indice : échelle de 0 à 6 du moins au plus restrictif



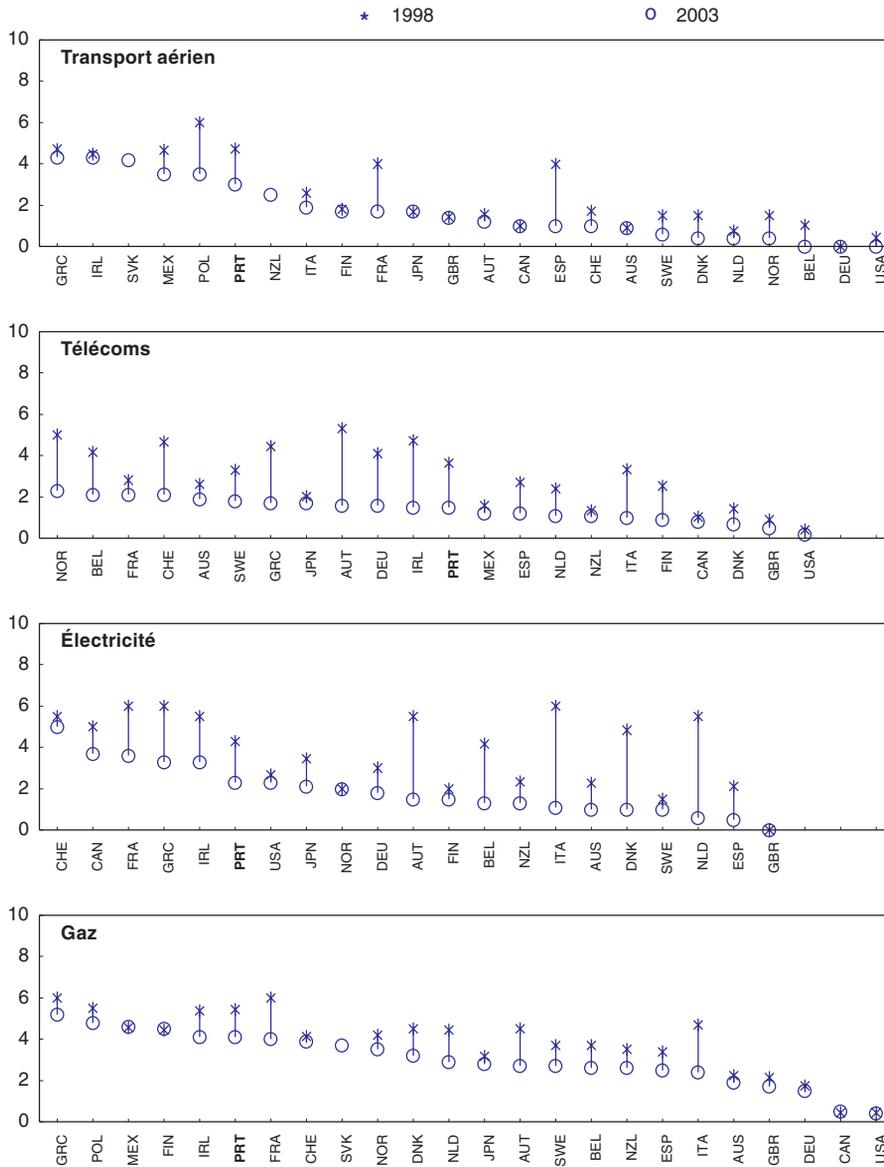
1. Couvre le champ d'action et la taille des entreprises publiques ainsi que le contrôle direct par l'État des entreprises (via les droits de vote ou les organes délibérants).

2. Concerne l'implication de l'État dans les opérations des entreprises via les contrôles des prix ou l'utilisation d'instruments réglementaires.

Source : OCDE (2006), Réformes économiques, Objectif croissance, OCDE, Paris.

Graphique 5.A1.5. Réformes de la réglementation dans les secteurs non manufacturiers, 1998-2003

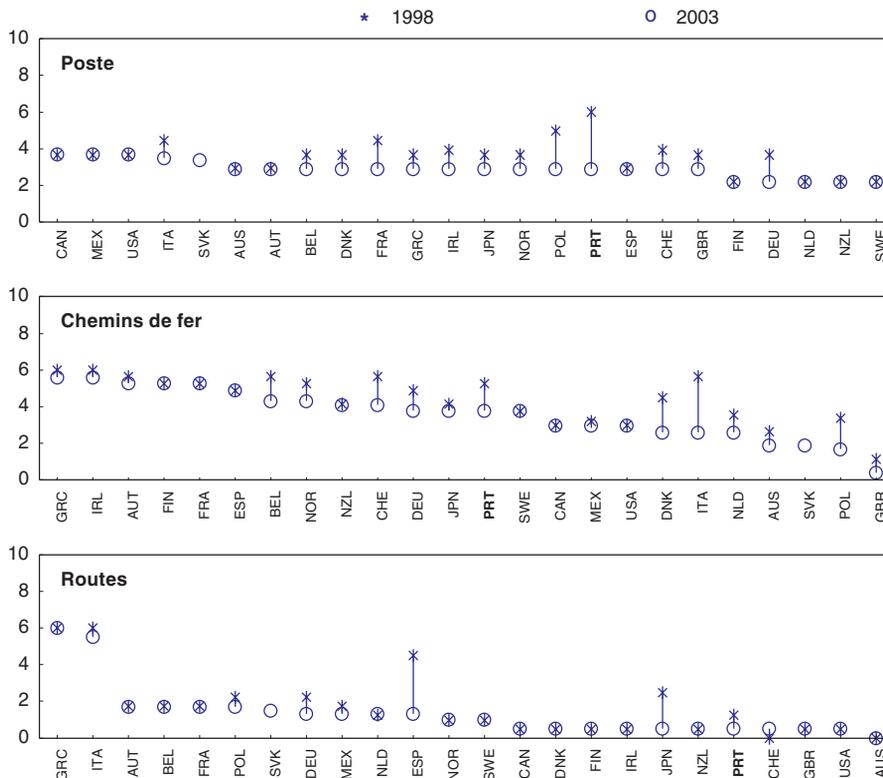
De la plus à la moins restrictive



Source : OCDE, Indicateurs de la base de données sur la réglementation des marchés de produits.

Graphique 5.A1.5. Réformes de la réglementation dans les secteurs non manufacturiers, 1998-2003 (suite)

De la plus à la moins restrictive



Source : OCDE, Indicateurs de la base de données sur la réglementation des marchés de produits.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2006 04 2 P) ISBN 978-92-64-02604-9 – n° 55116 2007

Portugal

Thème spécial : Améliorer la performance du système éducatif

Études économiques

Dernières parutions

Allemagne, mai 2006
Australie, juillet 2006
Autriche, juillet 2005
Belgique, mars 2007
Canada, juin 2006
Corée, juin 2007
Danemark, mars 2005
Espagne, janvier 2007
États-Unis, mai 2007
Finlande, mai 2006
France, juin 2007
Grèce, avril 2007
Hongrie, mai 2007
Irlande, mars 2006
Islande, août 2006
Italie, juin 2007
Japon, juillet 2006
Luxembourg, juillet 2006
Mexique, novembre 2005
Norvège, janvier 2007
Nouvelle-Zélande, avril 2007
Pays-Bas, décembre 2005
Pologne, juin 2006
Portugal, avril 2006
République slovaque, avril 2007
République tchèque, juin 2006
Royaume-Uni, novembre 2005
Suède, février 2007
Suisse, janvier 2006
Turquie, octobre 2006
Zone euro, janvier 2007

Économies des pays non membres

Dernières parutions

Brésil, février 2005
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2005
Chine, septembre 2005
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, septembre 2004
Slovénie, mai 1997
République fédérale de Yougoslavie,
janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

SourceOECD@oecd.org

www.oecd.org

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2006
(18 NUMÉROS)

